



La gestion localisée de la question sociale : diversité des échelles, circulation des idées, contributions expertes.

Marc Rouzeau

► To cite this version:

Marc Rouzeau. La gestion localisée de la question sociale : diversité des échelles, circulation des idées, contributions expertes.. Science politique. Université de Rennes, 2014. Français. NNT : 2014REN1G007 . tel-01127047

HAL Id: tel-01127047

<https://theses.hal.science/tel-01127047>

Submitted on 6 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



THÈSE / UNIVERSITÉ DE RENNES 1
sous le sceau de l'Université Européenne de Bretagne

pour le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1
Mention : science politique

Ecole doctorale
« Sciences de l'Homme, des Organisations et de la Société »

présentée par

Marc ROUZEAU

préparée au CRAPE (UMR 6051)
Centre de recherches sur l'action politique en Europe
CNRS / Université de Rennes 1 / IEP de Rennes / EHESP Rennes

**La gestion localisée
de la question
sociale.
Diversité des
échelles, circulation
des idées et
contributions
expertes**

**Thèse soutenue à Rennes
le 25 juin 2014**

devant le jury composé de :

Patrick HASSENTEUFEL

Professeur de science politique, Université
Versailles Saint-Quentin / *rapporteur*

Daniel TURCOTTE

Professeur de Travail social, Université Laval -
Québec / *rapporteur*

Philippe ESTEBE

Directeur de l'Institut des hautes études de
développement et d'aménagement des territoires en
Europe / *examineur*

Joseph FONTAINE

Professeur émérite de science politique, Université
de Lyon/Université Jean Monnet, Saint-Etienne /
examineur

Claude MARTIN

Directeur de recherche CNRS, CRAPE /
examineur

Român PASQUIER

Directeur de recherche CNRS, CRAPE / *directeur
de thèse*

A Catherine, Noémie et Nathan

En tout premier lieu, je tiens à remercier Romain Pasquier, mon directeur de thèse. Son aide a été stimulante et exigeante, bienveillante et rassurante. Merci à Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, Claude Martin, Philippe Estèbe ainsi qu'à Daniel Turcotte d'avoir accepté d'évaluer mon parcours et ce travail un peu « hors du commun ».

Merci aux membres du CRAPE, particulièrement à Patricia Loncle et Christian Le Bart dont les retours avisés m'ont permis d'y voir plus clair, ainsi qu'à Philippe Garraud, Philippe Leroy, Erik Neveu qui, après être mes enseignants, sont aujourd'hui mes collègues. Leurs apports et leur proximité sont des atouts précieux. Merci aussi à Marylène Bercegeay du CRAPE ainsi qu'à Gwennaëlle Kervegant, Catherine Bourdet, Angélique Bomal et Elisabeth Videira du service de VAE de Rennes 1 pour leur aide bienvenue.

Ce travail n'a été possible que grâce à la confiance de Daniel Martin, Frédéric Leonardt, Emmanuel Mourlet, Yves Goepfert, Henri Simorre, Olivier Gaudin, Laurence Quinaut, Alain Gillouard, Laurent Laroche, Françoise Le Fur, Martine Groheux, Catherine Lemay, Jacques Laforest, Camil Picard, Marc Thibaud, Lise Bernatchez, Marie Caron qui ont facilité, au cours des 15 dernières années, l'accès aux différents terrains présentés dans cette thèse.

Ce travail doit aussi beaucoup à celles et ceux avec qui j'ai travaillé depuis 1996 à la réalisation des différentes études et recherches en France et aussi au Québec : Irène Albert, Nathalie Appéré, Valérie Bleunven, Hélène Communier, Fabrice Couraud, Fabienne Frechon, Gérard Guingouain, Cathy Greffeuille, Laurence Hardy, Philippe Hirlet, Rozenn Le Bouar, Agnès Lemoine, Pascal Lévesque, Christophe Moreau, Grégory Malecki, Gilles Mireault, Emmanuel Morucci, Marc Nagels, Cécile Pacaud, Tugdual Ruellan, Pierre Potvin, Josée Thivierge, Marie-Hélène Wojcik, Mélody Saulnier ainsi qu'à Carolina Aldana, Laure Bassène, Lucie Debove, Annick Dubreuil, Laetitia Legault, Sylvie Le Magueresse.

Un merci particulier pour leurs collaborations et leurs soutiens à Jean-Marie Gourvil, Françoise Tschopp, Olivier David, Marcel Jaeger, Eric Demers, Michel Perron, Denis Adam, France Nadeau, François Rabeau, Martin Goyette, Michel Janosz et Jean-Michel

Godet ainsi qu'aux membres actuels de l'équipe du PREFAS Bretagne : Hélène Guédo, Fabien Gouriou, Virginie Guyon, Patrick Lecaplain, Ahmed Lemligui, Valérie Mahé et Eugénie Terrier.

Durant toutes ces années, le compagnonnage avec Gilbert Gaultier aura été décisif ainsi que le soutien de Jean-Vincent Trelu et celui de Jérôme Wenz.

Les encouragements et la relecture de Corinne Chaput, ma collègue du PREFAS de Basse Normandie, ont représenté un concours très précieux.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
-------------------	---

PREMIERE PARTIE. LA FABRIQUE DES INTERVENTIONS SOCIALES :

<u>ENTRE SECTEURS ET TERRITOIRES.....</u>	28
--	-----------

CHAPITRE 1. DELOCALISATION ET RELOCALISATION DE LA QUESTION SOCIALE.....	30
---	-----------

Section 1. Le cadre républicain de traitement de la question sociale	31
--	----

Section 2. La catégorie « quartiers en difficulté » et les répertoires associés.....	61
--	----

CHAPITRE 2. LA LOCALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS QUATRE VILLES MOYENNES DE L'OUEST

FRANÇAIS (1995-2000)	92
-----------------------------------	-----------

Section 1. Les mises en formes cognitives et stratégiques.....	93
--	----

Section 2. Configurations institutionnelles et systèmes locaux d'action publique	115
--	-----

1^{ERE} LIGNE DE FUITE

LA TERRITORIALISATION SECTORIELLE ET LA SOLIDARISATION DE L'ACTION PUBLIQUE	150
---	-----

DEUXIEME PARTIE. LA FABRIQUE DES INTERVENTIONS SOCIALES :

<u>CONTRIBUTIONS EXPERTES ET RESSERREMENT DES REGLES DU JEU.....</u>	178
---	------------

CHAPITRE 1. L'EXPERTISE SOCIO-TERRITORIALE (1995-2005)	180
---	------------

Section 1. Réduction des incertitudes et transversalisation des analyses	182
--	-----

Section 2. L'expertise au travail.....	210
--	-----

CHAPITRE 2. LE DEPLOIEMENT DE L'ETAT SOCIAL ACTIF AU PRISME DE L'EXPERTISE (DEPUIS 2005)	254
---	------------

Section 1. La localisation des programmes nationaux thématiques	256
---	-----

Section 2. Mutations d'action sociale et enjeux d'expertise	283
---	-----

2^{EME} LIGNE DE FUITE

COOPERATION TRANSNATIONALE ET TRANSFERABILITE	333
---	-----

CONCLUSION	359
-------------------------	------------

TABLE DES MATIERES.....	365
--------------------------------	------------

ANNEXES.....	378
---------------------	------------

BIBLIOGRAPHIE	394
----------------------------	------------

Introduction

Depuis les années 1980, de nombreux changements affectent la conduite des affaires publiques et font évoluer la prise en compte de la question sociale. Mondialisation, européanisation, décentralisation ou encore développement des intercommunalités s'entrecroisent, créant un paysage politico-administratif inédit. Le rôle de l'Etat se transforme : certains l'ont diagnostiqué plus modeste, d'autres estiment qu'il devient stratège ; certains le considèrent affaibli sinon en déclin¹, d'autres pronostiquent sa transformation² et son retour (Donzelot, Estèbe, 1994 – Wright, Cassese, 1996 – Faure, Douillet, 2005 – Epstein, 2005, 2008, 2013).

Parallèlement, les préoccupations sociales et éducatives font l'objet de nombreux débats médiatiques déclenchant compassion, mise à distance voire condamnation. Une forme de « solidarisation » - c'est-à-dire une inscription grandissante des objectifs sociaux dans une majorité de politiques publiques : logement, enseignement, santé, emploi... - en vient à gagner de nombreux pans de l'action publique (Ballain, Glasman, Raymond, 2005). Les frontières se brouillent et l'action sociale ne représente plus véritablement un secteur préservé et relativement autonome (Aballéa, 2012), c'est-à-dire guidé par ses logiques propres (Chauvière, 2004).

C'est dans ce cadre que nous proposons de réfléchir en moyenne période, les ressorts de « *la gestion localisée de la question sociale* », tout en interrogeant la place prise progressivement par l'expertise dans ce domaine d'action. Pour ce faire, nous mobiliserons une série de travaux que nous avons réalisés depuis une quinzaine d'années au sein de l'Institut régional du travail social (IRTS) de Bretagne, en lien avec une expérience d'enseignant du supérieur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Rennes et une participation aux travaux du Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe (CRAPE - UMR 6051).

¹ « *Qui veut gouverner les villes, au moment de l'affaiblissement des Etats et de la montée en puissance des grandes firmes et des marchés ?* » se demandait ainsi Dominique Lorrain (Lorrain, 2000, p. 28). Patrick Le Galès considère que « *appauvri et fragmenté, l'Etat français n'en conserve pas moins d'importantes capacités d'action. Il s'appuie davantage sur des politiques fondamentales que sur des actions concrètes* » (Le Galès, 2006, p. 323).

² Alain Faure et Pierre Muller considèrent que l'on assiste, non pas à un affaiblissement de l'Etat, mais plutôt à une redéfinition des modes d'action et des instruments utilisés (Faure, Leresche, Muller, Nahrath, 2007, p. 14), ce que confirment Olivier Borraz et Virginie Guiraudon en précisant que les changements affectant le modèle français d'action publique (niveaux infra et supranationaux, instruments dépolitisés, judiciarisation, acteurs privés...) réagencent les capacités d'intervention de l'Etat, sans pour autant les transformer en profondeur (Borraz, Guiraudon, 2008, pp. 11-25).

Consistant à relier expertise et recherche dans le domaine social, cette thèse prend appui sur l'expérience professionnelle accumulée. Parmi nos travaux réalisés au fil du temps, nous avons sélectionné ceux dont la production apparaît garantir un minimum d'exigences épistémologiques. Ces matériaux ont fait l'objet d'une confrontation avec la littérature scientifique et d'une reformulation critique. Leurs dimensions substantielles ont été croisées dans un seul et même projet d'écriture.

Notre ambition consiste donc à concilier l'exigence scientifique de la distanciation par rapport à l'expérience pratique et le renforcement des compétences nécessaires à notre double activité de responsable d'un service d'études-recherches relatives au travail social et de coresponsable du Master « Expertise de l'action publique territoriale » (EAPT).

➤ *Les composantes de notre objet*

La construction de notre objet de recherche rapproche différents terrains d'études à travers l'articulation de trois composantes principales : la gestion de la question sociale, la localisation de l'action publique et les contributions expertes. Ainsi chacune de ces composantes nécessite-t-elle un effort de définition, de documentation et de problématisation.

Les contours de la question sociale et de sa gestion

Soulignant son caractère irréductible et inépuisable, Robert Castel appréhende « *la question sociale* » comme « *l'aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa fracture* » (Castel, 1995, p. 25). Prenant appui sur cette perspective générale, Serge Paugam définit la question sociale comme l'écart qui, dans une société donnée, se constitue inéluctablement entre l'idéal proclamé et les effets de la vie économique, culturelle et sociale (Paugam, 1996, p. 576). Pour ce qui concerne l'espace français, Jacques Donzelot fait un lien direct entre la prise en compte de cette question sociale et l'avènement de la République : « *La question sociale apparaît avec l'inauguration de la République, lorsque l'application du suffrage universel – pour la première fois – fait ressortir le contraste entre l'égalité souveraineté politique de tous et la tragique infériorité de la condition civile de certains, de ceux-là mêmes qui viennent d'accéder à la capacité politique, l'état de quasi-assujettissement économique où ils se trouvent* » (Donzelot, 1984, p. 67).

En perpétuelle métamorphose, la prise en compte de la question sociale et les modes de gestion qui y sont associés consistent donc « *pour une société donnée, à un moment et en un*

lieu déterminé, en fonction de ses représentations et des aspirations rapportées aux conditions de vie réelles de ses membres, à identifier les problèmes sociaux prééminents en son sein susceptibles de menacer son devenir » (Priou, 2007, p. 16). Afin de rendre compte des mécanismes en jeu dans la constitution de cette question sociale, il existe deux grands paradigmes explicatifs : l'un met essentiellement l'accent sur l'influence des facteurs individuels, l'autre insiste davantage sur les déterminants sociétaux. Cette distinction qui, historiquement, sépare les libéraux et les républicains est toujours bien opérante. Elle alimente une vision du vivre en société construite sur l'affirmation des responsabilités individuelles associée à une compassion envers les plus démunis ou, *a contrario*, une organisation sociale structurée autour d'un système protecteur généralisé au nom du principe de solidarité entre tous (Gauchet, 2003 - Jobert, 2003 - Donzelot, 2007). La plasticité de cette terminologie – *la question sociale* – permet donc de supporter différentes approches, participant même à leur possible articulation³.

Faire référence de manière assez générique à « *la question sociale* » incite aussi à souligner le caractère imbriqué des différents problèmes sociaux, à être attentif à la permanence historique qui les relie entre eux, ainsi qu'à l'entrecroisement des initiatives institutionnelles qui les concernent. En choisissant de construire notre travail en fonction de cet objet qui peut paraître assez extensif, nous cherchons donc à éviter l'écueil souligné par Bruno Palier, qui consisterait à ne considérer ce domaine d'action que comme « *l'agglomération de secteurs aux institutions, aux acteurs et aux problèmes autonomes et différents* » (Palier, 2005a, p. 16-17).

Nous proposons de convenir que « *la gestion de la question sociale* » correspond à l'ensemble des activités que les autorités publiques mettent en œuvre - ou incitent à mettre en œuvre - pour assurer la prise en charge des désajustements existant entre, d'une part, les valeurs de solidarité, de justice sociale ou encore d'égalité des chances et, d'autre part, les réalités sociales concrètes qui supportent leur lot de vulnérabilités, d'inégalités et de précarités. Sont ainsi désignées des situations problématiques trouvant leur origine, aussi bien et tout à la fois, dans les parcours biographiques des individus, dans les caractéristiques sociales des populations auxquelles ils appartiennent, dans les dynamiques socio-économiques et socioculturelles parcourant les environnements dans lesquels ils évoluent (Rouzeau, 2011a). Cette gestion se concrétise à travers des stratégies d'action publique orientées vers l'assistance (Bec, 1998), la protection face aux incertitudes et à la vulnérabilité (Castel, 1996, 2009), la lutte contre l'exclusion et le développement de la cohésion sociale (Rosanvallon,

³ « Plus certains termes sont ambigus, polysémiques, plus ils permettent à des groupes sociaux divers de construire un consensus sur leur base. C'est sur des ambiguïtés de ce type que s'est construit le compromis social qui fonde l'Etat providence » (Jobert, 1985, p. 310).

1995), le soutien à la participation, à l'inclusion sociale, à l'activation des capacités⁴ (Priou, 2006) ou encore le développement du « care » et des politiques de promotion du « bien être » (Garrau, Le Goff, 2010 - Martin, 2007, 2012).

La localisation de l'action publique

Notre intérêt se porte sur la production de l'action publique⁵ qui, se référant à la question sociale, s'organise au croisement des différents niveaux de gouvernement (Balme, Faure, Mabileau, 1999). En mettant l'accent sur les processus de « *localisation* », il ne s'agit pas simplement de regarder ce qui se passe au « local », en « localité », mais de tenter de repérer les interactions s'organisant entre les différentes échelles d'action et le façonnage ainsi exercé sur la fabrication de l'action publique (Duran, Thoenig, 1998 – Leresche, Nahrrath, 2007 – Faure, Négrier, 2007). Nous suivons ici Jack Hayward quand il écrit : « *le local ne peut être étudié en soi. Il ne prend sa signification que par rapport et en interaction avec autre chose, notamment avec le national mais aussi avec l'international* » (Hayward, 1994, p. 227) ou autrement dit, « *le local se structure dans le cadre d'impulsions et de ressources qui lui viennent de l'extérieur* » (Dubois, 2009, p.118). A cet effet, « *l'analyse en terme d'échelle suggère le fait que chacun des espaces d'interaction en cause est inséré dans un espace de taille supérieure et sert à l'inverse presque toujours de cadre à un espace d'interaction plus réduit* » (Giraud, 2012, p. 24).

La gestion localisée de la question sociale s'appuie donc sur une diversité d'échanges politiques, au sens « *de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein du territoire donné et/ou entre territoires* » (Négrier, 1999, p. 117). A partir de ces échanges multiples, l'activité de régulation⁶ concerne la façon

⁴ Dans la perspective ouverte par John Rawls, Amartya Sen considère les capacités comme les possibilités pour chaque individu d'accomplir les activités qu'il valorise, d'avoir la liberté de s'engager dans le projet qu'il choisit (Priou, 2007, p. 125 et 128). La capacité c'est « *la capacité effective des individus à accomplir les projets auxquels ils attachent de la valeur et les manières dont les actions collectives et publiques permettent cette capacité réelle* » (Berthet, 2014, p.83). Cette référence aux capacités s'avère plus dynamique que la notion de compétences et encourage une intervention publique axée sur la mobilisation de chaque usager afin de l'aider à se projeter, quitte à être soutenu à travers un parcours personnalisé, au besoin en bénéficiant d'une aide compensatoire. « *D'un point de vue politique, la perspective des capacités s'écarte ainsi d'une théorie distributive de la justice. Il s'agit moins d'assurer que les individus disposent d'un certain nombre de biens, que d'agencer un environnement affectif, social et politique, favorisant l'exercice des capacités* » (Garrau, Le Goff, 2010, p. 139).

⁵ « *L'action publique peut se définir comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter* » (Thoenig, 1998, p. 47).

⁶ La régulation politique se construit de manière alternative et complémentaire à la régulation hiérarchique et à la régulation par le marché. La régulation étatique ou hiérarchique correspond à l'activité par laquelle l'Etat ou plus généralement l'autorité politique légitime structure les conflits, distribue les ressources, coordonne et est en capacité de sanctionner. La régulation par le marché pousse aux anticipations rationnelles, encourage la compétition et l'efficacité dans les organisations. Cette forme de régulation incite à des modes de coordination et à la production de règles qui réduisent les coûts de transaction.

dont se créent, se transforment, se maintiennent, se suppriment ou se diffusent des règles qui coordonnent des comportements isolés dans le dessein de produire une action collective qui les transcende (Reynaud, 1997). Or, face aux problèmes sociaux (répartition des richesses, solidarité vis-à-vis des plus défavorisés, répartition intergénérationnelle...), la production de régulations s'avère d'autant plus nécessaire que la mise en compatibilité des intérêts en présence n'a pas de raison intrinsèque de s'effectuer automatiquement et que la « soutenabilité » du régime de la protection sociale est loin d'être assurée (Schweyer, 2006 – Chauvel, 2006).

Au sujet de la question sociale, il s'agit donc de questionner l'implication concomitante d'une pluralité d'acteurs diversement positionnés⁷ et de porter attention aux régulations auxquelles ils concourent (Commaille, Jobert, 1998). Soulignons que ces échanges et ces régulations peuvent être très ancrés localement et fortement sectorialisés, alors que d'autres s'avèrent multi-scalaires et construits dans des logiques davantage intersectorielles.

Nous utilisons donc le terme de « *localisation* » ou encore de « *gestion localisée* » pour souligner ces interactions, ces négociations qui se déploient entre les différentes échelles et secteurs et pour apprécier les compromis qui en résultent et qui alimentent la fabrication des politiques publiques⁸ ; ce qui incite alors à prêter attention aux dynamiques de diffusion (Maggetti, 2012)⁹ et aux effets transformateurs et stabilisateurs qu'elles engendrent.

Une précision sémantique mérite ici d'être présentée : utilisant la terminologie de la « *localisation* » pour insister sur la dimension processuelle des régulations politiques, en particulier celles qui se jouent entre les différents échelons territoriaux, nous réservons le terme de « *territorialisation* », parfois utilisé en ce sens, pour désigner des opérations plus spécifiques participant à la construction des représentations attachées à la question sociale. Précisément, par territorialisation, nous désignerons les inférences cognitives à travers lesquelles les acteurs mobilisent le territoire comme concourant à la production ou à la résorption des problèmes publics, et en ce qui nous concerne particulièrement des problèmes sociaux.

⁷ « Si la formulation des problèmes publics n'est plus strictement inscrite dans des contextes nationaux, la socialisation des acteurs ne l'est plus. Les modèles sociaux, les références culturelles ne se construisent plus seulement de façon privilégiée dans le cadre national, mais sont l'objet d'échanges et de diffusions tout autour de la planète » (Giraud, 2012, p. 31).

⁸ Harold Mazoyer analyse les relations entre pouvoir central et autonomie municipale en utilisant cette terminologie de « *la fabrique localisée* » au sujet de la politique de transport et du rôle des experts (Mazoyer, 2010).

⁹ « On parle de diffusion des politiques publiques lorsque des décisions prises par une entité territoriale donnée (pays, états, villes, etc.) sont systématiquement conditionnées par des choix politiques antérieurs faits par d'autres entités » (Maggetti, 2012, p. 101).

Nous verrons ainsi que depuis les années 1980, une part non négligeable des processus de « *gestion localisée de la question sociale* » – c'est-à-dire de négociation entre échelles et acteurs - concerne la territorialité des problèmes sociaux et vise à statuer sur les différents registres de territorialisation des interventions qu'il convient de mobiliser dans le traitement de la question sociale. Il nous semble d'ailleurs que nous retrouvons ici Jacques de Maillard quand il interroge sur « *la localisation des politiques sociales territorialisées* » et les effets d'apprentissage qui en découlent (de Maillard, 2002)¹⁰.

Avec cette distinction, les logiques de « territorialisation » correspondent aux différentes fonctions (cause, conséquence, ressource, révélateur) qu'occupe le territoire (en particulier le quartier...) dans la constitution des problèmes sociaux, c'est-à-dire dans la qualification renouvelée de la question sociale. Dans le développement qui suivra, nous mettrons en évidence que ces constructions cognitives font l'objet de confrontations, de négociations, d'alignements entre les différents acteurs et sources d'autorités. Ainsi peut-on avancer que les opérations permettant de préciser la contribution qu'occupe la référence au territoire dans la construction sociale de la question sociale (territorialisation) constituent un des objets sur lesquels portent les processus de gestion localisée de cette question sociale (localisation).

Le caractère polymorphe de la question sociale ainsi que la diversité des échelles mobilisées dans sa gestion engendrent une multitude de situations transactionnelles et une intense activité de traduction entre les représentations des uns et des autres (Callon, 1986). Ces interactions et les activités de transcodages auxquelles elles donnent lieu (Lascoumes, 1996) produisent des constructions cognitives plus ou moins partagées, sont l'occasion d'arrangements institutionnels plus ou moins robustes et débouchent sur des opérations de gestion nombreuses et complexes. Afin de démêler cet enchevêtrement de transactions cognitives, d'ajustements institutionnels et de coordinations stratégiques, nous nous intéresserons particulièrement aux effets agrégatifs et stabilisateurs de ces régulations¹¹, tout en restant attentif à la question des évolutions et des changements tant sur le plan substantiel qu'institutionnel (Muller, 2005 – Palier, Surel, 2010).

¹⁰ « *Nous mènerons une analyse des politiques sociales territorialisées, et envisagerons la façon dont leur localisation vient remettre en cause les cadres d'action existants.* ». En effet, réfléchissant à la portée des apprentissages réalisés dans le cadre de la politique de la ville, Jacques de Maillard s'intéresse à « *la localisation des politiques contractuelles* » à travers « *la contractualisation interinstitutionnelle, la mise en place de structures transversales et d'espaces de concertation* » (de Maillard, 2002, pp. 171-172).

¹¹ Si la notion de régulation met l'accent sur la production des équilibres sans valoriser – a priori – le formalisme institutionnel dans la constitution des règles, la référence que nous faisons ici à la régulation est davantage à comprendre comme une précaution méthodologique que comme une inscription de notre travail dans une optique acentrique et pluraliste. Dans le développement qui va suivre, on verra que notre approche invite à repérer les logiques d'ordonnancement et les accords intégratifs qui en résultent.

En ce qui concerne la gestion de la question sociale, ces régulations nous paraissent participer de trois ordres : elles visent à rendre compatibles les différentes visions explicatives - c'est-à-dire les différents « agencements de causes » - concourant à la définition des problèmes sociaux ; elles contribuent au rapprochement des différentes problématiques sociales (ségrégation urbaine, fragilités socio-éducatives, isolements relationnels et difficultés transitionnelles...) afin de permettre des stratégies plus ou moins intégrées ; elles participent à l'articulation des initiatives issues des différentes échelles d'action et des différents types d'acteurs impliqués (Etat, collectivités, organismes paritaires, associations...), évitant qu'apparaissent de manière trop visible des incohérences entre les niveaux de gouvernement.

D'après les observations que nous avons effectuées (politique de la ville, décrochage scolaire, protection de l'enfance, action sociale généraliste...), la production nationale des références normatives s'avère bien déterminante dans la gestion de la question sociale. Bien que depuis une vingtaine d'années, on assiste à une certaine européanisation des politiques sociales (Barbier, 2008 – Barbier, Théret, 2009 – Jacquot, 2013), la colonne vertébrale autour de laquelle se structure le traitement de la question sociale apparaît avant tout constituée par les formulations législatives, les obligations et les incitations issues du travail gouvernemental ainsi que les dispositions arrêtées nationalement par les grands organismes paritaires gérant la protection sociale (Palier, 2005a – Graziano, Jacquot, Palier, 2013)¹². Dans ce domaine, en référence aux travaux de Bruno Jobert, on peut penser que l'Etat conserve une place centrale, *« notamment à travers différents canaux, forums ou instances de débat qu'il organise lui-même, l'Etat reste l'acteur – potentiellement multiforme – d'un processus social de co-construction des catégories de l'intervention publique »* (Giraud, 2004, p. 155).

Ainsi, s'il ne faut pas oublier que depuis le tournant réformateur des années 1980, les marges de manœuvre des collectivités locales se sont développées (Lafore, 2004 - Loncle, 2011b), il n'en demeure pas moins que dans le domaine de la gestion de la question sociale, cette autonomisation se traduit davantage par *« des processus d'implémentation¹³ locale d'impulsions nationales »* (Rouzeau, 2004, 2009) que par la création ex-nihilo d'initiatives locales. Ainsi, peut-on envisager que les évolutions traversant la mise en œuvre¹⁴ de ce

¹² Nous rejoignons Bruno Jobert quand il écrit que l'Etat occupe une position distincte dans la mesure *« où il dispose d'un registre d'action que ne possède aucun autre acteur »* et de citer la capacité de l'Etat à activer les canaux informationnels, à sélectionner les acteurs accédant aux arènes de politiques, à modifier la répartition des ressources et à confirmer ou infléchir des modes de négociation entre partenaires sociaux (Jobert, 1998, p. 128).

¹³ En référence au travail Pressman et Wildasky (1984) consacré dans les années 1970 aux programmes d'aide fédérale dans la ville d'Oakland, le terme d'implémentation invite à s'intéresser aux interactions entre acteurs du centre et de la périphérie, à réfléchir aux mécanismes d'adaptation et d'apprentissage et tente d'approcher les processus de négociation, de persuasion entre les différents niveaux d'action (Mégie, 2004).

¹⁴ Au sujet des analyses centrées sur la mise en œuvre, voir par exemple : Lascoumes, Le Galès (2007, pp. 24-44).

domaine d'action constituent des « *changements descendants* » c'est-à-dire des « *processus par lesquels la mise en œuvre d'une politique va être confiée, en tout ou partie, à des échelles plus limitées que celles qui en avaient traditionnellement la charge* » (Négrier, 2011, p. 196). Ainsi à travers les travaux présentés, verrons-nous que se référer aux processus d'implémentation invite à mettre l'accent sur les influences réciproques existant entre conception et mise en œuvre.

Dans cette perspective, cette gestion localisée de la question sociale est comprise comme le résultat de la mobilisation d'une multiplicité d'acteurs : représentants de l'Etat local, élus et professionnels des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), acteurs associatifs plus ou moins fédérés. Une partie des opérations d'implémentation vise à tenir compte des particularités territoriales objectivées (dynamiques socioéconomiques, configurations spatiales et répartitions sociales, flux migratoires...) et des difficultés spécifiques rencontrées par les populations locales. Cependant, notre travail met en lumière que ces initiatives localisées s'avèrent moins le résultat d'opérations objectivement documentées que le fruit de toute une série d'interprétations locales des normes centrales et que, sur chaque site, ces interprétations résultent de processus cognitifs, relationnels et institutionnels complexes et historiquement construits. Ceux-ci mettent aux prises des schèmes de représentations construits au fil de temps, se concrétisent sous la forme de récits locaux qui participent à stabiliser des agencements de causes (Radaelli, 2000 – Zittoun, 2008,)¹⁵, se concrétisent à travers la diffusion de telle ou telle ligne stratégique associée à telle ou telle recette d'action publique, mobilisent des configurations spécifiques d'acteurs. Ainsi peut-on dire que, si elle reconnaît la persistance des responsabilités nationales (Mabileau, 1994), la terminologie de la « *localisation* » vise aussi à mettre l'accent sur les interactions entre les différents niveaux impliqués.

Ainsi la « *gestion localisée de la question sociale* » désigne-t-elle, dans notre analyse, l'ensemble formé par quatre grandes composantes :

¹⁵ « *La mise en place d'une action publique ne peut s'imaginer sans que ne se déploie une multitude de discussions visant à convaincre les uns et les autres... En mettant au centre de l'analyse la construction du sens, nous devons considérer comme central ce travail de conviction permettant la diffusion d'un énoncé... Le lien entre le problème et la solution passe alors par la désignation d'une cause et/ou la désignation d'un coupable. La cause est l'occasion de déterminer le phénomène sur lequel il est possible d'agir. Elle est ce qui permet au problème de devenir traitable* » (Zittoun, 2008, pp. 85-86).

- la fabrication nationale de cadres plus ou moins prescripteurs visant à prendre en charge les désajustements entre valeurs de solidarité et de cohésion et conséquences de l'organisation et du fonctionnement sociétal¹⁶,
- leur diffusion incitative vers les échelons infranationaux d'action publique,
- les processus d'interprétation, d'ajustement voire de résistance dont ces cadres font l'objet de la part des collectivités et de la part des associations d'action sociale qui leur sont plus ou moins liées,
- les mécanismes de transfert et de diffusion qui se jouent au niveau des échelles infranationales¹⁷.

Prenant appui sur la vision d'un émetteur central plus ou moins avisé et de récepteurs locaux pouvant jouer des partitions relativement autonomes, les appropriations des incitations gouvernementales débouchent, suivant les sites, sur des préfigurations expérimentales volontaristes, des applications plus ou moins ajustées, des combinaisons malicieuses ou encore des contournements particulièrement critiques. Nous réfléchissons la consistance, la stabilité mais aussi la plasticité des orientations nationales et interrogerons l'uniformité ou l'originalité des interprétations locales dont elles sont les supports. Nous tenterons alors de statuer si celles-ci se révèlent assez originales suivant les sites pour engendrer différenciation territoriale¹⁸ (Epstein, 2012 - Davezies, 2008)¹⁹ et inégalités de traitement (Loncle et al., 2008) ou si, a contrario, elles s'avèrent largement partagées entre les sites, entraînant alors modélisation (Russeil, 2004) et mimétisme institutionnel²⁰ (Cultiaux, 2007).

Les différents terrains mobilisés pour cette thèse ont donc en commun de donner à voir les reformulations dont les politiques gouvernementales font l'objet, les menant à « prendre

¹⁶ Titrant son récent ouvrage « *La fabrique politique des politiques publiques* » (2013), Philippe Zittoun met en avant « *une activité essentiellement discursive, qui consiste à la fois à définir, formuler, propager et imposer une proposition* » (Zittoun, 2013, p. 9).

¹⁷ Martino Maggetti met en lumière quatre mécanismes de diffusion infranationale et internationale des politiques publiques : l'apprentissage, l'émulation, la concurrence et la coercition (Maggetti, 2012, p. 104 et 105).

¹⁸ Pour camper cette logique de différenciation territoriale et prenant appui sur Alain Faure et Emmanuel Négrier, Renaud Epstein écrit : « *Au tournant du siècle, l'unité du système politico-administratif local et l'uniformité des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires ont laissé place à un paysage infranational fragmenté, hétérogène et en constante évolution, constitué d'ordres locaux si singuliers et contingents qu'ils confinent au désordre territorial* » (Epstein, 2012, p. 127).

¹⁹ Pour mettre en lumière ces processus de différenciation territoriale, Laurent Davezies revient sur la pensée de C.M. Thiébout qui prône le fédéralisme fiscal et la décentralisation au nom d'une vision de la société qui « *serait structurée en communautés ayant des caractéristiques et des préférences différentes. Les communautés de marins de territoires portuaires n'ont pas les mêmes besoins que celles des bergers de montagnes* ». Pour autant, Laurent Davezies s'inquiète de « *voir monter au-delà du raisonnable une idée du développement des territoires en compétition, alors que nos territoires sont des éléments complémentaires d'un système national à fortes différenciations géo-fonctionnelles* » (Davezies, 2008, p. 98 et 104).

²⁰ On peut suivre en cela Yolaine Cultiaux qui, au sujet des initiatives participatives met en avant le paradoxe suivant lequel « *pour se distinguer une collectivité fait comme les autres* » (Cultiaux, 2007, p. 195).

attaches » dans les espaces infranationaux. Nous nous appuyerons ainsi sur les études et recherches que nous avons menées au sujet de la politique de la ville et de la lutte contre la ségrégation sociale en milieu urbain (travaux menés entre 1995 et 2005), de la territorialisation des politiques de l'emploi, de l'habitat et de l'éducation (travaux menés entre 2000 et 2003), du déploiement du Programme de réussite éducative et de l'émergence de la lutte contre le décrochage scolaire (travaux menés entre 2005 et 2013).

Les contributions expertes

Dans la lignée des travaux de Jean Yves Trepos (1996), de Pierre Lascoumes (2005) et de Corinne Delmas (2011), nous repérons la surface de l'expertise comme constituée par les différentes « *activités de production de connaissances* » mobilisées pour alimenter directement la fabrique de l'action publique. En effet, depuis la mise à mal des grandes théories explicatives, cette fabrique se présente sous un jour davantage pragmatique (Habermas, 2002, 1ère éd 1968), débouchant sur une pluralisation des équipements experts (Dumoulin et al., 2005 - Bérard et Crespin, 2010) et entraînant une densification des rapports entre savoirs et pouvoirs (Duran, 1999)²¹.

Généralement, les activités expertes s'attachent à éclairer des conjonctures problématiques à partir d'une commande émanant d'une autorité ou d'un organisme impliqué dans la fabrication de l'action publique (Castel, 1991). Elles nécessitent d'être réalisées dans un temps contraint, intègrent un souci explicite de l'utilité sociale et débouchent sur des préconisations pour l'action. Ces caractéristiques (commande, temps contraint, prescriptions...) les distinguent des activités de recherche, en particulier celles qui, qualifiées de fondamentales, se présentent sous une forme académique (Hirlet, Rouzeau, 2013).

« *La fabrique de l'action sociale* »²² n'échappe pas à cette ligne de fond que représente le développement de l'expertise (Rouzeau 2008a - Barbant, 2011). Cependant, dans ce domaine d'action historiquement marqué par l'engagement moral et militant, on peut faire l'hypothèse que cette diffusion des démarches de production de connaissance orientées vers l'action s'y réalise avec un temps de retard, en comparaison avec les secteurs de l'action économique, de

²¹ « Dès lors que l'action sociale est l'affirmation, dans un contexte d'interaction, d'une intentionnalité, elle se doit d'être motivée, c'est-à-dire toujours liée à un système de raisons qui la justifie » (Duran, 1999, p. 95). Voir aussi le chapitre sur Connaissance et action (Duran, 1999, pp. 167-196).

²² En prenant appui sur la définition de Philippe Zittoun, en l'élargissant aux activités de mise en œuvre, nous considérons que : « le terme de « fabrique » de l'action sociale, du travail social et des professions qui s'y rapportent désigne l'ensemble formé par les activités de repérage, de qualification et de mise sur l'agenda des problèmes sociaux à traiter prioritairement, par les séquences de conception et de décision concernant les politiques sociales et les programmes d'action, par les activités concrètes et multiples de mise en œuvre des interventions. Ces modes d'intervention conjuguent délivrances de prestations, prises en charge et accompagnements plus ou moins réparateurs, démarches socio-éducatives, l'animation collective et développement social » (Rouzeau, 2011a, p. 55).

l'urbanisme ou encore de l'environnement. Quoi qu'il en soit, la gestion de la question sociale appelle dorénavant des efforts réguliers et soutenus d'objectivation²³ qui viennent compléter ou concurrencer les références axiologiques et les postures idéologiques mobilisées dans la fabrique de l'action sociale et la gestion de la question sociale.

Ainsi, l'intervention sociale fait-elle désormais l'objet d'études de toutes sortes, ambitionnant de documenter des stratégies davantage éclairées et de soutenir des dynamiques d'innovation sociale (Guellil, Guiton-Philippe, 2012 – Penven, 2013). Les observatoires thématiques se développent aussi bien au niveau national que local, les diagnostics se multiplient et ambitionnent d'être partagés, les évaluations viennent soutenir la mise en place des grandes intentions gouvernementales (politique de la ville, revenu minimum d'insertion (RMI), lutte contre le décrochage scolaire...) et participent aussi au suivi d'expérimentations plus ou moins localisées comme dans le cas du revenu de solidarité active (RSA) ou encore du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (Barbier, 2012).

Ces activités d'expertise concernent aussi bien l'élaboration, la mobilisation et la transformation des connaissances. Sous forme de données agrégées et d'analyses interprétatives, ces connaissances sont le fruit de démarches diagnostiques, évaluatives ou encore prospectives et leur communication s'accompagne généralement de recommandations en direction des décideurs et des praticiens.

Nous proposons donc de définir « *l'expertise sociale* » comme l'ensemble des processus cognitifs et des dispositifs délibératifs qui contribuent à la stabilisation des références guidant la gestion localisée de la question sociale. Ces références correspondent aux repères objectivés, discutés, formalisés qui, une fois repris par les parties-prenantes, alimentent les activités de conception et d'ajustement des interventions sociales, que celles-ci prennent la forme de politiques publiques et de dispositifs associés, de programmes d'action ou d'interventions plus spécifiques. En choisissant d'utiliser plus particulièrement le qualificatif « *d'expertise socio-territoriale* », nous cherchons à souligner que ces démarches de production de connaissances qui visent à éclairer la question sociale, intègrent, dans de nombreux cas, un travail de caractérisation des territoires et de l'action sociale qui s'y réfère (Rouzeau, 2008 b).

Parmi ces activités expertes, les diagnostics socio-territoriaux ont vocation à préciser les raisons pour agir et prennent la forme de qualification des enjeux de développement auxquels sont confrontés les territoires, populations ou personnes concernées. Les activités évaluatives

²³ Soulignons cependant que dès la fin du XVIIIème siècle, la constitution de l'action sociale moderne a été influencée par les enquêtes sociales prônées par Frédéric Le Play pour caractériser les caractéristiques des populations et par les analyses d'Emile Durkheim en termes d'intégration, de cohésion et d'anomie.

visent davantage à produire des énoncés appréciatifs au sujet du fonctionnement et des effets des interventions sociales mises en œuvre.

Dans notre grammaire, la gestion de la question sociale - ou encore « *la fabrique de l'action sociale* » - s'avère constituée de deux grandes fonctions distinctes (Rouzeau 2007, 2011) :

- *La fonction d'expertise* alimente les perspectives cognitives (idées, valeurs...) visant à qualifier les problèmes sociaux et à apprécier les interventions publiques qui s'y rapportent ; il s'agit ici de construire et d'interroger les références qui sont mobilisées dans l'action.
- *La fonction d'ingénierie* transforme ces perspectives cognitives en pistes stratégiques (éléments normatifs, prescriptions d'action...), en balises institutionnelles, en propositions opératoires ou encore en éléments organisationnels ; il s'agit ici d'opérationnaliser les références produites par l'expertise.

Si dans un certain nombre de cas, ces deux fonctions (expertise/ingénierie) s'avèrent prises en charge par un même et seul service, la gestion localisée de la question sociale s'accompagne de plus en plus fréquemment de leur découplage et donc à une mise en visibilité du champ spécifique de l'expertise. Par analogie avec les transformations qui parcourent l'univers des activités technologiques et à l'instar des services de recherche-développement qui sont aujourd'hui des composantes indispensables des entreprises qui veulent innover, les organisations d'action sociale se dotent désormais de services d'études, d'évaluation ou encore de prospective, développent le travail en réseau avec des organismes de recherche appliquée, passent des commandes à des bureaux d'études.

L'examen des expertises mobilisées dans le cadre des projets locaux de la politique de la ville (travaux menés entre 1995 et 2005) permet de mettre en lumière que ces contributions expertes sont cognitives, stratégiques ou instrumentales mais aussi relationnelles. En s'appliquant à les rendre visibles (Bérard, Crespin, 2010), nous en viendrons à considérer qu'elles permettent de faciliter l'échange entre la pluralité des protagonistes impliqués et atténuent les coûts de coordination entre les échelles d'action (Rouzeau, 2004).

Nous mettrons alors en évidence « *l'orientation généraliste* » qui alimente l'expertise socio-territoriale (Rouzeau, 2008c) et les compétences de maïeuticien, de traducteur et de courtier de ceux qui s'y emploient. Ensuite, nous réfléchirons la durabilité de cette perspective en interrogeant cette figure de l'animateur de dispositifs collectifs d'expertise socio-territoriale, à l'aune des enseignements retirés de plusieurs collaborations franco-québécoises récemment menées dans le domaine de l'évaluation (travaux menés entre 2008 et 2013 - Rouzeau, 2012).

Après avoir défini les principaux termes de notre sujet - question sociale, gestion localisée, expertise socio-territoriale -, il convient de contextualiser notre entreprise, d'apprécier les enjeux politiques et sociaux auxquels nous souhaitons apporter notre éclairage, de préciser les enjeux épistémologiques et l'orientation méthodologique de notre travail.

➤ Notre démarche de recherche

Notre travail est sous-tendu par l'hypothèse du passage d'un monde à l'autre. Menée sur une quinzaine d'années, notre démarche de recherche mobilise une succession de focales temporelles, donne lieu à des déplacements d'objets et s'appuie sur des croisements de regards.

L'hypothèse du passage d'un monde à l'autre

Dans la société fordiste d'après-guerre, et dans la lignée du « *consensus de Philadelphie/Bretton Woods* »²⁴, la résorption de la question sociale est avant tout l'affaire du progrès économique que vient compléter l'action des pouvoirs publics. En France, la configuration se stabilise après-guerre autour de la reconnaissance de grands risques sociaux - maladie, vieillesse, handicap, perte d'emploi - qui affectent la capacité des individus à se positionner favorablement sur le marché du travail (Merrien, 2007). Les conséquences de ces risques sont prises en charge dans le cadre des mécanismes assurantiels qu'humanise un certain nombre de services d'action sociale²⁵ et que complète de manière résiduelle l'aide sociale en faveur des plus démunis²⁶.

²⁴ En 1944, le consensus de Philadelphie et la conférence de Bretton Woods posent les bases d'une régulation internationale, économique, sociale : création de l'Organisation des nations unies (ONU), du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation internationale du travail (OIT) et du Bureau international du travail (BIT) (Merrien, 2007, p. 844).

²⁵ Colette Bec voit l'action sociale comme l'ensemble des interventions que différents acteurs (publics, privés, professionnels ou bénévoles) mettent en œuvre en vue de pallier les insuffisances de l'aide sociale ou de compléter cette dernière (Bec, 1998, note 254, p. 233). Michel Autès réfère le développement de l'action sociale à l'assistance mais aussi à l'assurance : « *L'action sociale est l'intersection de ces deux logiques entrecroisées [assistance/assurance] mais une intersection qui se fait dans le prolongement de chacune d'entre elles, et qui apparaît en quelque sorte comme leur dépassement* ». Ce dépassement se situe particulièrement au niveau des interventions préventives (prévention et animation dans les quartiers, actions en milieu ouvert etc.) qui viennent ainsi compléter les stratégies réparatrices et correctrices (Autès 1999, p. 11).

²⁶ Outre les comptes de la Sécurité sociale et des régimes volontaires extralégaux, les comptables nationaux saisissent l'ensemble formé par l'aide et l'action sociale sous le terme de « *régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics et des « institutions sans but lucratif au service des ménages* » (ISBLSM).

Ces trois modes d'action – sécurité sociale, action sociale et aide sociale - font l'objet de médiations tissées entre institutions et bénéficiaires. Dans les années 1970, l'appellation du « *travail social* »²⁷ vient recouvrir ces activités de médiation entre les situations singulières des bénéficiaires et les cadres réglementaires sur lesquels sont distribuées les prestations et sont organisées les prises en charge (Lafore, 2009, p. 18), Jacques Fournier et Nicole Questiaux parlant alors de « service individuel de dépannage et de contact avec les institutions » (Fournier, Questiaux cités par Castel, 2009, p. 228). Ainsi, le travail social vise-t-il à rapprocher de l'intégration des publics restés à l'écart de la dynamique du progrès social et pour lesquels les régulations générales de l'Etat n'apparaissent pas suffisamment opérantes (Castel, 2009, p.224). Cependant, et malgré une dénomination qui porte l'ambition de la cohérence, le travail social correspond à une fonction sociopolitique soumise à de rudes critiques (Verdes-Leroux, 1978) et représente un exercice professionnel traversé de nombreuses tensions et généralement peu valorisé (Baillergeau, 2007).

Depuis les années 1980, les difficultés économiques, l'effritement de la condition salariale ainsi que toute une série de transformations sociales²⁸ entraînent une généralisation de l'insécurité sociale. « *Le compromis de l'après-guerre qui avait permis de faire reculer l'assistance et de concilier efficacité économique et solidarité sociale a été en quelque sorte ébranlé par la « nouvelle question sociale* » (Paugam, 2007, p. 21). La structure des risques est bouleversée, les « supports » dont l'individu a besoin pour asseoir son identité sociale s'avèrent moins opérants, de nouvelles formes de désajustements apparaissent entre destinées individuelles et cadres sociaux (Castel, 1999, 2009)²⁹. Le développement de problématiques sociales qui mettent à mal la définition traditionnelle des risques sociaux (généralisation de la précarité, jeunes en errance, dépendance...) et la fragilisation budgétaire de la protection sociale incitent à repenser les responsabilités respectives dévolues à l'Etat et aux collectivités (Borgetto, 2008) tout en donnant lieu à de nouvelles régulations entre sphères publique, domestique et marchande (Martin, 1998 - Jany Catrice, 2012).

²⁷ « *Existant depuis le début du XXe siècle, le travail social est un ensemble d'activités sociales conduites par des professionnels qualifiés, dans le cadre d'une mission autorisée et/ou légale au sein de structures publiques ou privées, en direction de personnes ou de groupes en difficulté, afin de contribuer à la résolution de leurs problèmes. Son action se situe à l'articulation de nombreux champs — social, économique, politique, thérapeutique, juridique, etc. — et constitue une fonction particulière dans notre société, fonction d'aide, de soutien, de réparation, de développement, exercée de manière individuelle ou collective* » (Conseil supérieur du travail social (CSTS), 2009, p. 26).

²⁸ Eloignement des assises rurales qui laissaient miroiter le rêve de l'autosubsistance, sophistication de la division du travail et limitation des possibilités de reconversion des travailleurs déçus, structures familiales de soutien plus friables, voire inexistantes, remise en cause des étayages proposés par les organisations : syndicats, éducation populaire, partis politiques... (Otero, 2005, p. 153).

²⁹ Proposées par Robert Castel, trois grandes figures de désaffiliation rendent compte des « métamorphoses de la question sociale » : les « vagabonds », indigents errants et valides dont le nombre augmente à partir du XIVème siècle du fait des transformations du féodalisme ; les « prolétaires » issus de la révolution industrielle qui sont travailleurs libres mais par défaut de statut et de protection ; les « valides invalidés » en situation surnuméraire à la suite des crises économiques des années 1970.

Ainsi, depuis une trentaine d'années, la trajectoire de l'Etat social se modifie sans que l'on puisse statuer définitivement sur les logiques à l'œuvre.

- Ces modifications concernent les argumentaires et registres de justification : là où on parlait protection, action sociale et assistance, on en vient à convoquer équité et justice sociale, développement et cohésion sociale, activation des capacités et lutte contre les discriminations.
- Ces modifications concernent aussi les modes de faire : d'une part la gestion de la question sociale est directement concernée par les mouvements de décentralisation de 1982 et de 2003 ; d'autre part, on assiste à une dissémination des objectifs sociaux dans une multitude de politiques publiques (Glasman, Raymond, 2005).

La mise en place de nouvelles formes de « solidarisation » s'accompagne aussi d'un mouvement assez généralisé de remise en cause des positions acquises. Les raisons de cet enveloppement fait d'incertitudes et de critiques sont multiples. Tout d'abord, il convient de souligner que, comme le titre François Dubet, le travail social est par lui-même une « expérience critique » : *« Les travailleurs sociaux font de leur propre critique une dimension essentielle de leur culture professionnelle. Un travailleur social se reconnaît moins à ce à quoi il croit qu'à la manière dont il critique ses croyances »* (Dubet, 2002, p. 231 et 267). Il faut aussi mettre en avant que comme tout un chacun, les usagers de l'action sociale composent avec une diversité d'identités sociales et, qu'à ce titre, ils sont porteurs de différents horizons d'attente de plus en plus difficiles à concilier. Clients-usagers, ils souhaitent bénéficier de « bonnes pratiques » harmonisées, normalisées et sécurisées. Individus-sujets, ils sont en quête d'accompagnements davantage personnalisés, c'est-à-dire construits « sur mesure ». Acteurs-citoyens, ils entendent participer à la coproduction des interventions qui les concernent (Jaeger, 2011). Ce multi-positionnement brouille les catégories traditionnelles et interroge les modes de faire institués, sans pour autant faciliter la détermination des nouvelles stratégies à adopter.

L'insécurité institutionnelle et professionnelle qui traverse les organisations d'action sociale et le travail social se trouve renforcée par les resserrements budgétaires, par les processus de modernisation gestionnaire et par les logiques de marchandisation (Chauvière, 2007). L'installation des agences publiques et la généralisation des appels d'offre (Benamouzig et Besançon, 2008) ou encore la systématisation des démarches évaluatives (Bouquet, Jaeger, Sainsaulieu, 2007) viennent signifier que les statuts et les rationalités des acteurs en place sont désormais discutables et critiquables (Lafore, 2009).

On comprend dès lors que, depuis une dizaine d'années, des tensions importantes traversent les organisations d'action sociale et que de fortes critiques circulent entre cadres dirigeants et professionnels de terrain (Bertaux, Hirlet, 2010). Si les relations entre les intervenants sociaux et les organisations qui les emploient ont toujours été ambivalentes, aujourd'hui elles donnent lieu à des pertes réciproques de considération (Rouzeau, Terrier, 2011– Jaeger, 2013³⁰). Alors que de nombreux dirigeants et encadrants n'hésitent plus à dénoncer ouvertement le corporatisme dont feraient preuve les acteurs du travail social, il est fréquent que ces derniers fustigent les dérives gestionnaires et organisationnelles qui seraient les seules préoccupations de leurs supérieurs hiérarchiques.

Réactivée par le développement de l'insécurité sociale, la question sociale redevient alors un objet de considérations politiques d'autant plus que la croyance dans les seules vertus de la protection sociale s'effrite et que les formes traditionnelles d'action sociale font l'objet de critiques importantes. Coûtant cher, elles sont suspectées d'entraîner des processus de stigmatisation et d'assignation, tout en alimentant les postures d'assistanat et les comportements consuméristes. Dans ce contexte de fortes remises en cause, de nouvelles formes de solidarisation sont recherchées : les politiques sociales explorent de nouvelles voies et les interventions sociales se diversifient (CSTS, 2009 - Quinaut, Vallance, Yvin, 2011). L'action sociale et le travail social se dilatent et se réfractent. Les profils professionnels se multiplient, débordant le cadre relativement unifié hérité des années 1970 (Ion, 2005). Les nouvelles opportunités³¹ qui traversent le marché du travail consacré aux interventions sociales (Baillergeau, Bellot, 2007) valorisent de plus en plus la logique des compétences acquises, au détriment des qualifications reconnues, le tout s'accompagnant d'une précarisation grandissante des statuts et des cadres d'emploi (Aballéa, 2012).

Derrière cette crise de cohérence et bien qu'il soit délicat de statuer sur les conséquences véritables des transformations à l'œuvre³², nous faisons l'hypothèse que c'est d'une forme de recomposition du cadre de référence guidant la gestion de la question sociale dont il s'agit (Bec, 2007). A titre d'exemple, le déploiement récent et assez massif de la notion d'innovation sociale (Veillette, 2010 – Revue Forum, 2012) et le recours grandissant aux stratégies

³⁰ « Pour les travailleurs sociaux, la perception d'un échec est d'autant plus difficile à supporter que le sentiment d'incompétence ressenti lors d'interventions auprès de publics qui relevaient jusque-là d'autres registres se double d'un retour négatif des responsables administratifs et politiques à leurs égards » (Jaeger, 2013, p. 62).

³¹ « La période actuelle présente donc des contraintes incontestables mais aussi des opportunités certaines tant du point de vue de la mobilisation des acteurs que de l'action collective autonome voire du soutien des institutions. Le choc de la réalité, le maintien de marges, l'exacerbation de nombre d'inégalités, l'éclatement du social, l'apparition de nouveaux risques, etc... induisent et autorisent beaucoup d'initiatives » (Aballéa, 2007, p. XIV).

³² Concernant les évolutions du système de protection sociale, Jean Claude Barbier et Bruno Théret soulignent que « des innovations comme le RMI, puis le RSA, la CSG, l'APA ou la CMU peuvent être considérées comme participant de l'émergence possible d'un nouveau régime où les dimensions beveridgiennes sont plus prégnantes que dans l'ancien » (Barbier, Théret, 2009, p. 110).

d'expérimentation territoriale (Brezault, Olm, 2009 – *Informations sociales*, 2012 - Souchard, 2013) confirment, s'il en était besoin, que nous sommes en train de passer de la remise en cause, à la recherche, sans doute par tâtonnements, de nouvelles orientations.

Focales temporelles et croisement de regards

Dans l'idéal, une telle entreprise visant à statuer sur les différents ressorts de la gestion localisée de la question sociale nécessiterait de s'intéresser, de manière approfondie, à une diversité de problématiques sociales choisies comme suffisamment différentes et complémentaires pour tenter d'approcher la question sociale dans son ensemble. De plus, pour saisir les processus de localisation qui parcourent les modes de gestion à l'œuvre dans chacun de ces segments d'action, il conviendrait de porter une attention équilibrée aux dynamiques internationales, aux contributions étatiques, à la mobilisation des élus et à celles des services qui leur sont liés, ainsi qu'aux partitions jouées au sein des réseaux associatifs (Lafore, 2010).

Notre projet est évidemment plus restreint et ne saurait prendre en charge un sujet aussi vaste que celui de la recomposition de l'Etat social, des logiques institutionnelles et des pratiques professionnelles associées. Ainsi, proposons-nous d'examiner deux questions principales : *Comment l'Etat et les collectivités combinent-ils leurs initiatives – nous nommons alors « localisation » ce processus d'agencement - en convoquant le territoire dans la qualification, la mise sur agenda et la prise en charge des problèmes sociaux - nous nommons alors « territorialisation » ce processus contributif- ? Quelle place occupent les fonctions d'expertise dans ces processus de localisation et de territorialisation et quels rapports peuvent-elles entretenir avec le champ de la recherche en sciences sociales ?*

Cette entreprise peut donc être qualifiée d'intermédiaire :

- Intermédiaire, notre problématique combine une appréhension de la question sociale sur un temps long, des objets différents - politique de la ville, politiques sectorielles (emploi, habitat, éducation et réussite éducative, protection de l'enfance et action sociale généraliste) - et des focales temporelles distinctes allant de 1997 à 2013. Ces objets ont été choisis car ils concourent tous à la gestion de la question sociale et les focales temporelles jalonnent la période allant de la remise en cause avérée de l'Etat-providence (IXème plan) à l'introduction du nouveau management public (NMP) dans les organisations sociales (Goyette, Jetté, 2010 – Sanchez, Mazas, Tschopp, 2010).
- Intermédiaire, car en assumant une visée récapitulative, la diversité des travaux mobilisés ne permet pas de tous les présenter sous la forme de retours détaillés d'enquête, forme classiquement attendue dans le cadre d'une thèse. Nous avons donc fait le choix d'étager les formes données à ces présentations :

- Livraison détaillée de la recension documentaire effectuée à un niveau national et des enquêtes par entretiens (31) menées sur quatre sites (Angers, Laval, Brest, Lorient) au sujet de la localisation de politique de la ville (1995-2000)³³,
 - Synthèse conclusive s'appuyant sur une recension documentaire et une enquête menée par entretiens (56), au niveau national et sur trois sites - Nantes, Laval, Roubaix - au sujet de la socio territorialisation de l'action publique sectorielle (2000-2002)³⁴,
 - Sélection d'extraits d'évaluation des contrats de ville, de programmes de rénovation urbaine et de réussite éducative (2000-2010) menés au niveau régional (Bretagne), au niveau départemental (Yvelines, Morbihan) et local (Amiens, Trappes, Rennes, Saint-Brieuc, Lorient...)³⁵,
 - Mobilisation croisée de travaux, pour les uns menés au sujet du développement et des transformations de l'expertise (enquête sur la politique de la ville, 2002 – enquête sur les services d'études, 2008 – retours d'expérience et suivi de stage, 2003-2013), et pour les autres menés dans le cadre de trois coopérations franco-québécoises (voyages d'étude, formations-action et études-recherches dans le cadre de la réussite éducative et de la lutte contre le décrochage scolaire, du pilotage de l'action sociale et de la protection de l'enfance, 2006-2013)³⁶.
- Intermédiaire, notre projet articule une pratique d'expertise socio-territoriale et une ambition de scientificité au sujet de cette même expertise. D'une part, l'examen des contributions apportées par une diversité d'experts est complété par les enseignements que nous retirons des processus d'expertise auxquels nous avons directement contribué ; d'autre part, la capitalisation de ces différents travaux nourrit une approche diachronique et une montée en généralité au sujet des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités, de l'action sociale et du travail social et des recherches qui s'y rapportent (Rullac, 2012).

Précisément ce travail de thèse vient marquer une trajectoire en trois étapes : un engagement en tant que travailleur social prolongé par des fonctions de formateur dans ce domaine entre 1981 et 1997, un déplacement de fonctions et d'objets à travers des activités de diagnostic et d'évaluation concernant le développement social urbain (DSU) et l'action publique territoriale entre 1997 et 2008, puis, ces dernières années, un retour vers l'intervention socio-éducative et l'action sociale généraliste afin de contribuer plus directement au développement des recherches relatives au travail social.

³³ Voir annexe 1.1.

³⁴ Voir annexe 1.2.

³⁵ Voir Annexes 1.3. et 1.4.

³⁶ Voir Annexes 1.1. et 1.9. ainsi que Annexes 1.7. 1.8.

A la fin des années 1990, nous avons eu la conviction que l'étude de la politique de la ville permettait d'accéder, par anticipation, aux processus de localisation, aux modes de travail et aux formes d'expertise tels qu'ils allaient progressivement se diffuser dans le domaine de l'intervention sociale. En travaillant sur le DSU et en prenant la responsabilité de nombreuses évaluations de contrats de ville puis d'opérations de renouvellement urbain, nous nous sommes ainsi retrouvé aux marges du travail social qui représente notre engagement initial. Ce décentrage a facilité la mise à distance des prénotions, a été l'occasion d'engranger les expériences et a permis de combiner les apprentissages. Nous avons acquis le goût de la vision large et avons développé une appétence pour les recoupements analytiques intersectoriels. A partir de cette période, nous avons aussi structuré nos connaissances théoriques et formalisé nos repères méthodologiques dans le cadre d'une fonction d'enseignant du supérieur.

Ces dernières années, ce besoin de décentrage qui permet d'y voir plus clair et cette volonté de se situer aux frontières ou aux carrefours ne sont plus aussi présents. Progressivement, nous nous sommes autorisé à porter de nouveau le regard sur les questions éducatives, l'action sociale et le travail social, en pensant que nous pourrions contribuer à discuter et éclairer, de manière située et rigoureuse, les cheminements qui, dans ces domaines, sont en train de se construire³⁷. Le déplacement aura ainsi permis de revenir aux sources de notre engagement initial et nous nous autorisons à croire que ce retour prend appui sur une posture davantage éclairée et renseignée. Ainsi, relisons-nous notre parcours comme un mixte de « *professionnalité déplacée* » au sens d'un attachement durable au premier métier, d'une reconfiguration dans le déplacement et d'une « *carrière atypique* » caractérisée par la porosité entre intervention, formation, expertise et recherche³⁸.

➤ Notre stratégie de recherche

Notre stratégie de recherche prend appui sur un état de l'art, forcément sélectif, au sujet de la question sociale et des politiques sociales. Elle se poursuit par une analyse de la littérature grise consacrée, durant les années 1990, aux dynamiques de territorialisation de l'action publique et par une enquête sur les projets locaux en matière de politique de la ville dans

³⁷ On pense ici par exemple à la tenue récente en novembre 2012 d'une conférence de consensus au sujet des recherches relatives au travail social et aux controverses suscitées à ce sujet.

³⁸ En prenant exemple sur les profils des professionnels qui sont passés du secteur de la santé à celui de la politique de la ville, Béatrice Deries parle des contributions ainsi apportées à « *une action publique aux confins qui s'élabore à partir des marges des formations sociales historiques, hors de leurs frontières, [qui] est fondamentale dépourvue d'armature institutionnelle. Dans ce modèle de l'institution incertaine, les continuités biographiques contribuent à fonder le sens de l'action, par le « bas » et dans des liens horizontaux* » (Deries, 2012, p. 169).

quatre villes moyennes de l'Ouest français. Ensuite nous questionnons la place occupée par les contributions expertes, mobilisons nos propres retours d'évaluation tout en pointant les modifications récentes que tente de recouvrir la terminologie de l'Etat social actif.

Un état de l'art de la question sociale et des principaux modes d'intervention associés

Les déplacements d'objets et les chevauchements temporels qui ponctuent ce parcours se retrouvent dans la construction de notre écrit. Cependant, afin de ne pas rester trop dépendant des contingences liées à cette expérience empirique, nous avons tout d'abord choisi d'asseoir notre réflexion en resituant les différentes acceptions sociohistoriques de la question sociale et en identifiant les évolutions qui affectent les modes de production de la solidarité.

Ce premier cadrage concernant le temps long se réfère tout d'abord au travail de Robert Castel et à « *la métamorphose de la question sociale* » (1995), ainsi qu'à celui d'Abram de Swaan concernant « *l'aile protectrice de l'Etat* » (1995) et celui de de Colette Bec sur « *l'assistance en démocratie* » (1998) qui permettent d'appréhender les raisons profondes et les soubassements socio-historiques des différents modes de gestion de la question sociale. L'ouvrage de référence de Gosta Esping-Andersen (1999) nous a aidé à réfléchir à l'expansion des régimes d'Etats-providence et les travaux de Bruno Palier, en particulier son ouvrage « *Gouverner la sécurité sociale* » (2005) consacré aux « *répertoires* » de protection sociale, et à introduire dans notre réflexion les différents ordres de changements qui les affectent. Cette dernière approche, d'orientation néo-institutionnaliste, a été croisée avec les considérations de Jean-Claude Barbier et de Bruno Théret mettant plus particulièrement l'accent sur la singularité, la complexité et la contingence institutionnelle du « *système français de protection sociale* » (2009). Pour prendre la mesure du secteur des affaires sociales et du tournant qu'il connaît dans les années 1980, nous nous sommes appuyé sur les travaux de Bruno Jobert consacrés aux « *politiques sanitaires et sociales* » (1985) et à « *la consécration républicaine du néo-libéralisme* » (1994). Les références complémentaires sont tirées des travaux de François Xavier Merrien, Michel Messu, Serge Paugam, Didier Renard, Johan Priou, Claude Martin et Patricia Loncle.

Du point de vue de la philosophie politique qui s'organise à partir du milieu du XIX^{ème} siècle, nous avons vu que les perspectives moralisatrices et conservatrices inspirées par le Baron de Gérando et par Frédéric Le Play avaient laissé progressivement place aux apports d'Emile Durkheim et au solidarisme de Léon Bourgeois et Louis Duguit. En ce qui concerne l'époque récente, la diffusion de « *la théorie de la justice sociale* » de John Rawls (1997) contribue à

rendre compatibles la gestion de la question sociale et les thèses néolibérales. Les réflexions en termes de « *capabilités* » issues du travail d'Amartya Sen et plus récemment encore les perspectives de « *développement du pouvoir d'agir* » (DPA) diffusées dans l'espace francophone par Yann Le Bossé (2004) vont aussi en ce sens.

Les dynamiques de professionnalisation des interventions sociales sont mises en lumière à partir de « *la brève histoire du service social* » (Guerrand, 1978) et de « *l'histoire des métiers du social en France* » (Bouquet, Jovelin, 2005). Pour penser ce domaine d'action, peu travaillé par les politistes, et la place qu'il occupe dans la fabrique de l'action publique, nous avons pris appui sur « *le travail social à l'épreuve des territoires* » (Ion, 1990) et sur « *le travail social dans l'action publique* » (Chauvière, 2004). Les transformations plus récentes ont été saisies à partir des recompositions institutionnelles (Lafore 2004, 2009) et des nouvelles figures des « *clientèles* » (Jaeger, 2011). Ces apports sont complétés par les enseignements en terme d'« *institutionnalisation et [de] désinstitutionnalisation de l'intervention sociale* » (Aballéa, 2012) ainsi que par les perspectives québécoises (Baillergeau, 2007 – Bourque et al., 2007).

Production idéal-typique et mise à l'épreuve du modèle d'analyse

A la différence d'une recherche qui aurait été conçue *in extenso* et qui aurait été alimentée par une enquête *ad-hoc*, chacune de nos investigations a été construite en fonction d'une logique propre. Il nous a ensuite fallu les agréger et les articuler au service d'une même problématique. Nous avons sélectionné et rapproché les travaux qui, allant du milieu des années 1990 à aujourd'hui, nous apparaissent faire système pour composer une relecture des variations récentes qui affectent les régulations entre secteur et territoire dans la fabrique des interventions sociales. Plus précisément, les matériaux concernent en fait deux périodes : les années 1990 caractérisables par la localisation d'une partie des politiques sociales, par la territorialisation des interventions et la diversification des acteurs légitimes et les années plus récentes, en particulier à partir de 2005, qui attestent d'un resserrement des règles du jeu.

- Introduite par la redécouverte des vertus de la proximité pour appréhender les problèmes sociaux, la première période sur laquelle nous avons travaillé se caractérise par le développement des administrations de mission et l'usage de la catégorie des quartiers (Donzelot, Estèbe, 1994 – Estèbe 1999, 2004b), l'encouragement des approches transversales et la promotion des stratégies intersectorielles en particulier dans le cadre de la politique de la ville (Linhart, 1996 - Bouquin, 1996 – De Maillard, 2000, 2004) ou encore le déploiement des techniques contractuelles (Marcou, 1997 - Gaudin, 1999).

- La période plus récente est le théâtre d'évolutions à la fois substantielles et processuelles qui progressivement dessinent un nouveau paysage que nous qualifierons « *d'Etat social actif* »³⁹ (Cassiers et al., 2005 - Boyer, 2006). Cet Etat social actif conjugue une subjectivation grandissante des politiques publiques du fait de l'individualisation et du ciblage des accompagnements sociaux (Cantelli, Genard, 2007 - Vrancken 2012) et le développement de la conditionnalité des aides sociales sous motif de reprise du travail (Barbier, 2009). Elle est aussi marquée par la référence quelque peu magnifiée à la notion d'empowerment (Bacqué, Biewener, 2013 - Carrel, 2013) ainsi que par le brouillage et/ou la recomposition des frontières professionnelles (Le Biannic, Vion, 2008).

Pour avancer dans l'examen mené en deux temps, nous avons choisi tout d'abord de nous interroger sur les significations qui sont associées aux quartiers en difficulté et sur les liens ainsi entretenus avec la problématique de l'exclusion.

- Tout d'abord, nous proposons une analyse du cadre national que représente, entre 1994 et 2000, la politique de la ville. Nous avons mené cet examen en nous appuyant sur le croisement de deux types de sources : d'une part, la documentation grise produite sur ces sujets entre 1994 à 2000 (Conseil national des villes (CNV), 1994 à 1997 - Delevoeye, 1997 - Sueur, 1998 - Mengin, 1998 - Institut des hautes études en sécurité intérieure (IHESI), 1998 - Délégation interministérielle à la ville (DIV), 2000 - Brévan, Picard, 2000) ; d'autre part, des enseignements tirés des travaux contractuels, au sujet du déploiement de la politique de la ville, réalisés par des spécialistes des sciences sociales, durant cette même période (Jacquier, 1992, 1993 - Damamme, Jobert, 1995- Fontaine, 1996, 2000 - Warin, 1997 - Roché, 1998).
- Ensuite, nous complétons cette appréhension des apports de la politique de la ville à la gestion localisée de la question sociale, en mobilisant les résultats d'une campagne d'entretiens⁴⁰ menée en 2001 dans quatre villes moyennes de l'Ouest de la France (Angers, Laval, Brest, Lorient). A cette occasion, nous examinons l'orientation qu'ont pris, entre 1994 et 1999, les projets locaux de lutte contre la ségrégation urbaine et cherchons à mettre en évidence la manière dont les incitations proposées par ce cadre national relativement flexible ont fait l'objet d'appropriations locales plus ou moins cohérentes.

Cette double enquête (décryptage des rapports nationaux, recueil des témoignages des acteurs locaux) est traitée en mettant en relation d'une part, la question des idées, des

³⁹ « Les systèmes anciens, considérés (abusivement, on vient de le souligner) comme « passifs », se sont vu opposer l'idéal d'un « État social actif », motif qui résume les innombrables dénominations qu'on a vu naître en Europe dans les 10 dernières années dans le vocabulaire des politiques sociales à la fin des années 1980 » (Barbier, 2009, p 27).

⁴⁰ Pour le détail des entretiens menés, voir annexe 1.1.

stratégies et des instruments qui leur sont associés (Muller, 1994 - Sabatier, 1998) et d'autre part, les configurations interinstitutionnelles et le fonctionnement des réseaux qui les supportent (Le Galès, Thatcher, 1995). Nous proposons alors un modèle idéal typique distinguant quatre formes de territorialisation de la question sociale, suivant qu'elles alimentent des démarches réparatrices et régénératrices, des démarches préventives et intégratrices, des démarches adaptatrices et transformatrices ou encore des démarches mobilisatrices et participatives.

Ensuite, nous nous appuyons sur ce modèle d'analyse issu de la politique de la ville pour interroger les évolutions que connaissent, au début des années 2000, les politiques d'habitat, de l'emploi, de l'éducation et de l'action sociale. En effet, il s'agit de renseigner en quoi le recours aux territoires locaux fait massivement évoluer la gestion de la question sociale à travers une extension des segments d'action publique mobilisés (Ballain, Glasman, Raymond, 2005). Ce travail s'appuie sur une seconde enquête organisée à partir de 56 entretiens menés en 2002 et 2003⁴¹.

Expertise généraliste et autorité savante

A partir de cette identification des différentes logiques de territorialisation parcourant la gestion localisée de la question sociale, nous nous intéressons ensuite à la place tenue par les experts, aux ressources qu'ils mobilisent et à la nature des travaux qu'ils produisent. En complément des ressources déjà citées⁴², notre approche générique de l'expertise prend appui sur les travaux de Bernard Kalaora (1999), Olivier Laügt (2000), Joseph Fontaine (1996b, 1998, 2010), Stéphane Cadiou (2002, 2007), Cécile Robert (2008), Yann Bérard (2009, 2010) et Corinne Delmas (2001, 2011).

Sur ce sujet, nous repartons de l'enquête menée en 2001 dans le cadre des contrats de ville en mobilisant, parmi les matériaux, ceux qui concernent plus directement les différentes figures d'expert, les usages dont leurs travaux font l'objet sur chacun des quatre sites et les interactions qu'ils alimentent entre les différents niveaux de la puissance publique (Rouzeau, 2004).

Nous confrontons ce travail consacré aux experts de la politique de la ville avec les enseignements tirés de notre propre implication, en particulier à partir des évaluations et

⁴¹ 56 entretiens : 11 avec les acteurs nationaux réalisés par l'auteur; 45 avec les acteurs locaux effectués par deux chargés d'études au téléphone ou à Roubaix, Nantes et Laval. Pour détail des entretiens menés, voir annexe 1.2.

⁴² (Trepas, 1996 – Duran, 1999 - Lascoumes, 2005 - Dumoulin et al. 2005 – Bérard, Crespin, 2010 - Delmas 2011)

accompagnements scientifiques que nous avons réalisés entre 1997 et 2010⁴³ (Bérard, 2005⁴⁴ - Rouzeau, 2007) et aussi avec une série de dix entretiens menés en 2008 auprès de responsables d'organismes d'étude et d'évaluation⁴⁵. Ces croisements nous permettent alors une lecture plus générale de l'expertise socio-territoriale telle qu'elle se développe au début des années 2000. A partir de son caractère « *généraliste* », en décalage avec l'expertise technique et sectorielle, nous cherchons à établir des liens entre nos enquêtes, nos retours d'expériences et les analyses proposées par Philippe Roqueplo (1997), Elodie Lavignotte-Guérin (1999) ou encore par l'équipe mobilisée autour de Claude Gilbert (2005). A l'issue, nous proposons une catégorisation des situations d'expertise, distinguant les opérations de qualification des problèmes et celles qui renvoient davantage à l'appréciation évaluative des segments d'action publique (Rouzeau, 2008b) tout en soulignant l'intérêt qu'il y a à emprunter aux sciences sociales pour animer de tels dispositifs de production de connaissances (Rouzeau, 2008c).

Au sein de ce travail consacré à l'expertise, nous portons une attention particulière à la conception, l'animation et la réception des démarches évaluatives axées sur l'analyse des processus d'action publique. Pour cela, nous croisons les enseignements tirés de notre pratique évaluative avec une revue de littérature construite au fil du temps (Leca, 1993, 1997 - Monnier, 1992a et b - Duran, 1999, - Baron 2000, 2012 - Matyjasik, 2010 - Barbier, 2010).

L'Etat social actif et le resserrement des règles du jeu

En mettant l'accent sur la recomposition de l'Etat (Bezes, 2009), nous avons ensuite abordé la période actuelle à la lumière des transformations qui affectent « *les instruments d'action publique* » (Lascoumes, Le Galès 2004) et du « *gouvernement à distance* » (Epstein, 2013). Le déploiement de « l'Etat social actif » est apprécié en prenant appui sur les travaux que nous avons effectués à partir de 2005 au titre de l'accompagnement du Programme de rénovation urbaine (PNRU), du Programme national de réussite éducative (PNRE) et de la politique de lutte contre le décrochage scolaire ou encore en matière d'action sociale généraliste et de protection de l'enfance en France et au Québec⁴⁶. Ces évolutions se traduisent en particulier par un déploiement des appels à projet et des démarches évaluatives couplées avec une individualisation grandissante des stratégies d'intervention socio-éducative (Rouzeau et Communier, 2009 - Rouzeau, 2012 - Barbier, 2012 - Hirlet, Rouzeau, Turcotte, 2013).

⁴³ Voir annexes 1.3. et 1.4.

⁴⁴ L'article de Yann Bérard est ici cité car il fait référence à des travaux que nous avons animés en collaboration avec Gilbert Gaultier et propose une analyse de leur insertion dans le système local d'action publique.

⁴⁵ Voir annexe 1.9.

⁴⁶ Voir annexes 1.4, 1.5., 1.6., 1.7., et 1.8.

Débordant le domaine technologique, économique, sanitaire et environnemental, les références aux notions d'expérimentation et d'innovation irriguent désormais la gestion de la question sociale. Les attentes et les usages sociaux qui concernent l'expertise se précisent : documentation plus rationnelle des problèmes sociaux, spécification des publics, construction de programmes d'intervention davantage adaptés, centration sur les résultats.... Ces évolutions interrogent les rapports entre mobilisation des connaissances, coopération entre acteurs multi positionnés, encouragement du changement social. Elles ne sont pas non plus sans interroger la diffusion internationale des recettes d'action ainsi que la formation des acteurs en charge d'animer de telles articulations (Rouzeau, Terrier, 2010 - Rouzeau 2013).

Postures et agencement problématique

Notre analyse de la gestion localisée de la question sociale suit donc une perspective diachronique, recoupe trois plans d'étude complémentaires et s'appuie sur trois positionnements professionnels différenciés :

- Hérité d'une première carrière d'intervenant social et de formateur, notre regard a connu un premier déplacement à travers l'analyse des processus de localisation et l'appréhension des différentes formes de territorialisation qui se donnaient à voir à partir des années 1990. Ce déplacement s'est effectué en travaillant une posture de recherche assez classique, mettant à distance son objet d'étude.
- La stabilisation d'une approche plus générique au titre de l'expertise socio-territoriale au début des années deux mille correspond à une réappropriation réflexive de nos pratiques d'études contractuelles et à la construction d'un corpus pédagogique alimentant nos interventions à ce sujet au sein du master « EAPT ».
- Cette figure d'expertise et la conception « généraliste » qui la caractérise, sont ensuite discutées à l'aune de notre recentrage depuis 2005 sur le domaine des interventions sociales et socio-éducatives. Les conditions permettant d'articuler posture scientifique, pratiques évaluatives et soutien à l'innovation sont alors abordées en référence aux enseignements retirés des coopérations et comparaisons franco-québécoises que nous animons.

Si elle engendre le risque de la dispersion dont nous espérons nous prémunir, notre logique agrégative autorise la construction d'une problématique élargie. En effet, en articulant trois entrées – question sociale, gestion localisée, contributions expertes -, nous espérons approcher des évolutions plus générales : réagencements affectant la conduite des affaires étatiques, territorialisation des stratégies d'interventions, circulation internationale des idées

et des recettes d'action... Ainsi le terrain d'investigation que constitue la gestion localisée de la question sociale devrait-il permettre d'appréhender plus largement les résistances et les transformations qui parcourent les logiques sectorielles dans la fabrique de l'action publique.

A ce stade de la présentation de notre travail qui se propose d'interroger la question sociale perçue comme un ensemble assez générique, nous devons souligner deux limites importantes au développement qui va suivre :

- D'une part, nous n'approfondirons pas spécifiquement les questions liées à l'immigration, aux dynamiques communautaires et aux discriminations d'origine ethnique : en effet, nous n'avons rencontré ces problématiques que sur quelques-uns de nos terrains (Evaluation de la politique de la ville dans les Yvelines, 2004 - Enquête jeunesse à Nantes Nord, 2006 - Recherche sur les programmes de réussite éducative, 2013) et n'avons pas véritablement approfondi cette dimension de la question sociale.
- D'autre part, pour des raisons analogues, nous ne traiterons pas non plus spécifiquement des interventions médicosociales en direction des personnes handicapées et des personnes âgées.

Annonce du plan

La première partie de notre écrit revient sur le temps long et sur la constitution de l'Etat social, en mettant l'accent sur l'avènement d'une gestion sectorielle et délocalisée de la question sociale puis sur les inflexions introduites à partir des années 1980, (Chapitre 1), à partir des interventions qui s'organisent alors localement en faveur des quartiers défavorisés (Chapitre 2). Cette première partie se prolonge par une première « *ligne de fuite* », c'est-à-dire par un élargissement de perspective qui s'intéresse à la dissémination des stratégies d'intervention socio-territoriale au sein de quatre politiques sectorielles participant à la gestion de la question sociale (habitat, emploi, éducation, action sociale).

La seconde partie met l'accent sur le développement de l'expertise socio-territoriale d'orientation généraliste qui accompagne cette solidarisation et cette territorialisation de l'action publique (Chapitre 1), puis interroge la manière dont l'actuel tournant réformateur fait évoluer les processus d'action en matière de rénovation urbaine, de politiques socio-éducatives et d'action sociale ainsi que leur rapport aux savoirs (Chapitre 2). Cette partie trouve son prolongement dans le cadre d'une seconde « *ligne de fuite* ». Celle-ci est consacrée aux épreuves partenariales qui jalonnent les coopérations franco-québécoises auxquelles nous participons depuis 2007 et à l'évaluation de la transférabilité des expériences ainsi repérées à l'étranger.

PREMIERE PARTIE

LA FABRIQUE DES INTERVENTIONS SOCIALES :

ENTRE SECTEURS ET TERRITOIRES

En revenant sur les origines du traitement de la question sociale et sur les différentes logiques qui accompagnent la production de la solidarité, nous cherchons dans un premier temps à savoir dans quelle mesure il est possible de diagnostiquer à ce sujet, en France, l'émergence et la structuration d'un secteur d'action publique à part entière. *Quelle est la force des liens qui s'établissent entre le développement de l'assistance puis de l'assurance, la production des politiques sociales, la mise en œuvre de l'action sociale et l'organisation des activités qui se réfèrent au travail social ? Ces éléments en sont-ils venus à constituer un domaine véritablement spécialisé, ayant ses logiques propres et des modes de régulation autonomes, bénéficiant ainsi d'une reconnaissance explicite ?*

Concomitamment, nous réfléchissons à la place occupée par la référence aux territoires dans cette institutionnalisation. *Comment historiquement rendre compte de l'évolution des régulations entre Etat et collectivités ? Que dire du rôle occupé par les centres de commandement locaux ? En quoi se référer aux territoires contribue-t-il à se représenter la question sociale et ses différentes déclinaisons ? Comment ces représentations influencent-elles l'orientation des stratégies d'intervention ?*

Ainsi dans cette première partie, revenons-nous sur la fabrication des interventions sociales d'abord saisie sur le temps long puis en analysant les dynamiques de socio-territorialisation qui se déploient à partir des années 1980.

CHAPITRE 1.

DELOCALISATION ET RELOCALISATION⁴⁷ DE LA QUESTION SOCIALE

Tout d'abord, il convient de replacer notre travail par rapport aux grandes étapes socio-historiques jalonnant les relations entre Etat, organisations sectorielles et professions sociales. Ainsi, le chapitre 1 de cette première partie est-il consacré aux variations de régulations traversant, sur le temps long, la fabrique des interventions sociales. Trois grandes étapes historiques peuvent rendre compte de la constitution de « l'Etat social » et des relations qui, progressivement, s'installent entre assistance, assurance, action et travail social.

- La localisation initiale de la question sociale et de sa gestion correspond à la sédentarisation villageoise et à la solidarité communautaire qui, très tôt, se retrouvent mâtinées d'une charité héritée du christianisme antique.
- A partir des villes du Moyen-âge, la constitution des corporations introduit une production de la solidarité davantage sectorielle qui, avec l'avènement de l'Etat Nation et l'instauration de l'assistance publique, puis avec la généralisation du système assurantiel, se professionnalise, se bureaucratise et se délocalise.
- A partir des années 1980, l'effritement de l'Etat-providence s'accompagne d'un renversement de ce mouvement de sectorialisation et de délocalisation. Avec la redécouverte des vertus de la proximité pour appréhender et gérer les problèmes sociaux, les interventions sociales se diversifient ; on assiste alors à une démultiplication des acteurs légitimes et à une remise en cause des dynamiques professionnelles héritées de l'époque antérieure.

⁴⁷ Après avoir intitulé ainsi ce chapitre, nous avons repéré l'analogie avec ce passage écrit par Anthony Giddens au sujet, plus général, des relations sociales « *J'aimerais compléter l'idée de dé-localisation par l'idée de re-localisation. J'entends par là une réappropriation ou redistribution des rôles dans les relations dé-localisées, visant à enraciner ces dernières (même partiellement ou provisoirement) dans un contexte spatio-temporel local* » (Giddens, 1994, p. 85).

Section 1.

Le cadre républicain de traitement de la question sociale

Cette section est consacrée au repérage du « *cadre de référence* » dans lequel se pensent et sont gérés les problèmes sociaux. La notion de cadre de référence est à rapprocher du concept de cadre d'action publique (policy frame) proposé par Martin Rein et Donald Schon, c'est-à-dire « *une manière de sélectionner, d'organiser, d'interpréter et de donner un sens à une réalité complexe, afin de fournir un point de référence pour savoir analyser, persuader et agir. Un cadre est une perspective à partir de laquelle on peut donner un sens à une situation problématique, mal définie et agir sur elle* » (cités par Sabatier et Schlager, 2000, p. 220).

1. La constitution de l'Etat social

A l'origine, la gestion de la question sociale s'appuie sur des solidarités traditionnelles produites localement, que complètent les initiatives basées sur la charité. Progressivement, la production du lien social s'émancipe des seuls terroirs et prend corps à travers les corporations liées à la division sociale du travail. Avec la révolution industrielle, la question sociale se transforme et « *les équilibres ancestraux se mettent à vaciller* » (Castel, 1995, p. 327); le mouvement ouvrier, les initiatives patronales et les arbitrages étatiques se conjuguent alors pour construire les bases d'une production de solidarité délocalisée, sectorialisée et professionnalisée. A partir de la III^{ème} République et encore davantage après la Seconde Guerre mondiale, ce processus d'institutionnalisation⁴⁸ se traduit par l'inscription législative de l'aide sociale, l'administration paritaire de la protection sociale, la reconnaissance du secteur associatif comme opérateur majeur de l'action sociale et la structuration professionnelle du travail social.

⁴⁸ Nous utilisons ici ce terme au sens donné par Peter Berger et Thomas Luckmann, d'un processus de stabilisation des représentations, de modélisation des situations, d'anticipation des conduites et de rétrécissement des choix d'action (Berger, Luckmann, 1996).

➤ *Des affiliations primaires aux formes secondaires de solidarité*

Emile Durkheim qualifie de « *solidarité mécanique* » le lien primaire qui réunit les individus. Les clans, tribus, villages rassemblent des trajectoires de vie aux identités peu différenciées. La division du travail et des rôles sociaux est faible et repose essentiellement sur le sexe. Au sein de ces premières communautés de destin, aux contours fortement délimités, la protection face aux impondérables s'organise autour de la proximité et du semblable, sur des bases locales et relativement simples⁴⁹.

Puis, en Occident, dans l'ordre social qui s'installe, une « *économie du salut* » se constitue, puisant ses racines dans le christianisme antique : les classes laborieuses doivent accepter leur condition, en échange d'une assistance miséricordieuse organisée par l'Eglise⁵⁰. Dès lors, ce sont essentiellement les hospices monastiques installés le long des routes qui apportent secours aux vagabonds et mendiants. Encore faut-il faire preuve de son indigence pour bénéficier de ces premières œuvres de charité. La lutte contre la pauvreté oscille alors entre pitié, recours au travail forcé dans les dépôts de mendicité et enfermement⁵¹ (Foucault, 1972 - Castel, 1995 - Blanchard, 2004).

Précisément, une distinction s'installe entre les pauvres invalides en résidence et les indigents valides souvent vagabonds. C'est au sujet des seconds que Robert Castel parle de « *désaffiliation* » car ils n'ont pu accéder aux secteurs protégés des corporations, ont dû quitter leur territoire pour survivre et, au fil des errances et des tentatives infructueuses d'installation, ont vu leur parcours se traduire par des décrochages successifs. Ayant rompu avec leur communauté d'origine, représentant l'altérité avec l'ordonnancement dominant, ils sont alors repérés comme une menace, sont fréquemment cantonnés aux espaces urbains les plus dégradés et voient leur état et leur comportement stigmatisés. A partir de cette différence entre le pauvre inscrit dans la société et celui qui vivrait à ses marges, les interventions oscillent entre charité et répression, assistance et criminalisation (de Swaan, 1995).

⁴⁹ « *Même dans les sociétés les plus régulées par les interdépendances traditionnelles, des accrocs peuvent se produire dans les processus d'intégration primaire [...]. Cependant les communautés très structurées peuvent sous certaines conditions, pallier ces ratés de la sociabilité primaire en mobilisant les potentialités de cette même sociabilité. Elles réaffilient les individus déstabilisés en sollicitant les ressources économiques et relationnelles de l'environnement familial et/ou local. Ces communautés tendent ainsi à fonctionner comme des systèmes autorégulés ou homéostatiques, qui recomposent leur équilibre en mobilisant leurs ressources propres* » (Castel, 1995, p. 52-53)

⁵⁰ On estime que les évêques du Haut Moyen-âge consacrent un quart des revenus de l'église aux besoins des indigents (Jovelin, Bouquet, 2005, p 9).

⁵¹ « *Jouant un rôle à la fois d'assistance et de répression, ces hospices sont destinés à secourir les pauvres, mais comportent à peu près tous des cellules de détention et des quartiers de force où on enferme des pensionnaires pour lesquels le roi ou la famille payent une pension... dans ces institutions viennent ainsi se mêler, non sans conflits souvent, les vieux privilèges de l'Eglise dans l'assistance aux pauvres et dans les rites d'hospitalité, et le souci bourgeois de mettre en l'ordre le monde de la misère ; le désir d'assister, et le besoin de châtier...* » (Foucault, 1975, p. 63-64).

Cependant, cette logique de la stigmatisation et de la mise à distance cohabite avec les prémices d'une action sociale davantage endogène, relativement autonome par rapport aux institutions ecclésiastiques. « *Dans les villes, les bourgs et les campagnes circulent et prêchent des ordres mendiants, les franciscains notamment. Non liés à des évêques et non cloîtrés, ils sont les animateurs d'un christianisme populaire. Face aux malheurs des temps, la prière, la piété et les solidarités communautaires sont les réponses du christianisme flamboyant* » (Gourvil, 2010, p. 32).

Progressivement, ces dynamiques locales s'institutionnalisent. Abram de Swaan en vient à diagnostiquer l'existence de « *systèmes charitables locaux* » initiés par les ecclésiastiques locaux : « *ils donnaient l'élan, guidaient leurs ouailles et surtout offraient l'occasion d'accomplir des actes de charité visibles et mutuellement contrôlables* » (de Swaan, 1995, p. 43). Apaisant la menace que représentent les pauvres, cette production localisée de la charité contribue à l'entretien d'une « *armée de réserve* » alors disponible pour les travaux agricoles et pour les enrôlements militaires. Cette production localisée reste limitée afin de ne pas démotiver les mises au travail et de ne pas attirer les pauvres extérieurs à la communauté⁵². Elle s'accompagne de punitions et d'expulsion vis-à-vis des plus indisciplinés (de Swaan, 1995, p. 47).

Avec la ville médiévale⁵³ et avec l'entrée dans la « *civilisation non industrielle* »⁵⁴, une ligne de division s'installe entre les activités rurales et urbaines. Le lieu de travail se détache de celui du logement et naissent des formes relationnelles plus complexes. Profitant du surplus agricole, le commerce se développe, les rôles professionnels s'affinent, les logiques pré-capitalistiques font leur apparition, la bourgeoisie prend le pas sur la féodalité, l'administration s'organise. Alors que s'effacent les structures féodales, les appartenances ne sont plus seulement familiales et locales, elles dépendent de plus en plus des fonctions occupées au sein de la division sociale du travail. Dans cette Europe urbaine qui connaît son apogée à la fin du Moyen-âge, les affiliations et les solidarités se construisent à travers les

⁵² « *A l'époque féodale, les pauvres étaient à la fois un danger et une aubaine pour les membres établis de la société : la menace d'attaques violentes pour la personne et pour les biens des riches et, en même temps, l'occasion d'utiliser les « pauvres robustes » comme travailleurs et comme soldats dans les luttes entre élites rivales. Dans les phases ultérieures de la formation de l'Etat et du développement capitalistique, les pauvres furent considérés comme une menace pour l'ordre public, pour l'harmonie du travail et aussi pour la santé publique, alors même qu'ils constituaient une réserve d'ouvriers, de recrues, de consommateurs et d'électeurs en puissance* » (de Swaan, 1995, p. 13).

⁵³ Dans son ouvrage « *La ville* », publié initialement en 1921, Max Weber définit les composantes idéal-typiques de la commune urbaine : des fortifications, un marché, un tribunal, un droit propre, des formes d'association et une administration. Les modes de gouvernement de ces communes urbaines ont eu en commun l'élimination des moyens de preuve irrationnels comme le duel par exemple, la mise à distance du principe de servage, la participation politique des bourgeois à travers l'existence d'un Conseil (Weber, 1982).

⁵⁴ Suivant la distinction historique que propose Antony Giddens entre les types de société : « *Tribus nomades et sédentaires* » - « *Civilisations non industrielles* » - « *Sociétés de classes* » (Nizet, 2007, pp. 30-31).

confréries, les corporations, les frairies et les guildes, suscitant esprit d'entraide et résistance au régime féodal. « *Le rapport de contrôle, de violence, de domination absolue exercé par les détenteurs du pouvoir politique sur la société qui avait caractérisé le Moyen Âge se transforme progressivement au cours des Temps modernes, en une relation nouvelle entre le pouvoir et la société* » (Giraud, 2012, p. 18).

Dans ce passage de la « communauté » à la « société », la solidarité devient « organique » et fait l'objet d'une production plus sélective. Ce déploiement d'une forme secondaire de solidarité coïncide avec la constitution de la sphère bourgeoise et avec la distinction qui s'installe progressivement entre sphère privée et espace public (Habermas, 1992)⁵⁵. Complémentairement à cette nouvelle façon d'organiser le lien social et de produire de la solidarité, bon nombre de traits de la société moderne émergent dans les villes européennes : les classes sociales, le capitalisme, l'éducation, l'autonomie politique par rapport à la religion, les institutions politiques, les universités. Ainsi Patrick Le Galès considère qu'en étant des lieux d'accumulation de richesse mais aussi d'invention politique et culturelle, « *les communes urbaines médiévales ont servi de creuset à l'émergence des sociétés nationales modernes* » (Le Galès, 2003, p. 21).

Que ce soit au sein des communautés villageoises ou au sein des villes, la production localisée et clôturée de la charité est mise à mal par les méfaits du vagabondage et du banditisme. Les grandes villes s'équipent alors d'ateliers de charité couplant la logique d'enfermement, le travail obligatoire et les œuvres éducatives⁵⁶. « *Dans les campagnes, toute distribution de secours, tout atelier de charité est suspendu dès lors qu'arrivent les moissons, mobilisatrices d'une main d'œuvre importante. En ville, où cet aspect n'existe pas, une conception plus continue de l'assistance s'affirme* » (Chapalain-Nougaret, 1989).

Sous l'effet des dilemmes de l'action collective et des effets d'externalité ainsi produits, on assiste alors à une prise de conscience de l'interdépendance régionale et aux premières législations nationales : « *La loi des pauvres en Angleterre, le système d'asile en France et*

⁵⁵ « *Les pouvoirs féodaux, l'Eglise, la royauté et les seigneurs – dont dépend directement la sphère publique structurée par la représentation – se décomposent au cours d'un long processus de polarisation. Ils se scindent d'un côté en éléments d'un ordre privé et de l'autre, en éléments d'un ordre public* » (Habermas, 1992, p. 23).

⁵⁶ Le 18 novembre 1774, le contrôleur général Turgot écrit à tous les intendants et évêques de France pour que, sur fonds du Roi, soient créés des ateliers de charité dans chaque province. A titre d'exemple, Christine Chapalain-Nougaret indique qu'entre 1775 et 1777, à Rennes et à l'initiative de l'intendant Caze de la Bove, un atelier de charité emploie mille femmes à des travaux de filature de chanvre et de lin. En 1788, à l'initiative de l'abbé Caron, curé de Saint Germain de Rennes, un atelier de filature et une manufacture de toile emploient respectivement 800 et 360 ouvriers des deux sexes. Les premiers habitent chez eux et les seconds sont logés sur place. « *Les enfants des ouvriers, ouvriers eux-mêmes, reçoivent des cours de lectures, d'écriture et d'instruction religieuse. Ce complexe forme à lui seul une petite ville industrielle dotée de son petit hôpital de six lits* » (Chapalain-Nougaret, 1989, pp 264-265).

l'assistance réunissant plusieurs grandes villes en Amérique coloniale provoquèrent une intervention croissante des autorités supérieures » (de Swaan, 1995, p. 54).

➤ *Le droit à l'assistance publique*

Au fil des siècles cependant, et sous l'effet des formes capitalistiques modernes, le rayonnement de villes médiévales décline, ce qui entraîne une remise en cause du rôle des corporations dans la gestion de la question sociale.

- Le tissu composé de bassins industriels (textiles, mines, sidérurgie...) fragilise l'armature urbaine héritée des siècles précédents et le recours à une main d'œuvre largement émigrée permet de s'affranchir des anciennes corporations et de l'ordre social qu'elles supportaient (Weber, (1921), 1982, p. 165).
- Le territoire national se retrouve érigé en référent identitaire majeur, la notion d'intérêt général devient la source déterminante de la gestion des affaires publiques et les capitales contribuent à l'effacement politique des villes du Moyen-âge⁵⁷. Les techniques administratives et des savoir-faire politiques élaborés en leur sein font alors l'objet d'un captage par les administrations nationales qui s'organisent en grands secteurs⁵⁸ : justice, éducation, santé....

La gestion de la question sociale n'échappe pas à ce processus de constitution sectorielle et d'émancipation territoriale. D'une part, la tradition des ateliers de charité, devenue en ville la solution dominante pour faire face à la pauvreté, se périme sous l'effet du système des usines et du marché du travail. De plus, elle se révèle incompatible avec les notions humanitaires auxquelles elle avait été jusqu'alors associée. A partir du XVIIIème siècle, ces ateliers sont donc remplacés par « *un processus de différenciation entre diverses institutions spécialisées : orphelinats, hospices de vieillards, hôpitaux, asiles de fous, maternités et prisons* » (de Swaan, 1995, p. 68). D'autre part, au niveau national, la formation des Etats et l'extension de leur champ d'intervention contribue à transformer la configuration des autorités locales autonomes en configuration de police et d'assistance centralisée (de Swaan, 1995, p. 72).

⁵⁷ Max Weber relève ainsi que si les villes ont donné naissance aux Etats, « *l'émergence de l'Etat bureaucratique a contribué à rogner partout et toujours cette autonomie* » (Weber, 1982, p. 158).

⁵⁸ L'agrégation des individus, de leurs compétences et de leurs intérêts, ne se fait plus essentiellement en fonction des appartenances territoriales mais davantage par profession, par corporation et, plus largement et plus tardivement, par secteur. (Jobert, 1985 – Muller, 1985). La cohésion nationale est assurée par des incessantes opérations d'encastrement, de transaction et de sélection entre les différents référentiels sectoriels et par le déploiement de politiques publiques dont la fonction serait de « *prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et les autres secteurs ou encore entre un secteur et la société globale* » (Muller, 1994, p. 24).

En France, la reconnaissance du droit à l'assistance publique s'accompagne progressivement de la constitution d'une élite sociopolitique spécifique, de la mise en place d'instances *ad-hoc* et de la constitution d'un segment administratif particulier.

- Dans le sillage de la Révolution française, les pauvres deviennent des sujets. Alors que les besoins de la conscription en font des citoyens à part entière, ils ravivent le spectre de l'inégalité dans une société désormais fondée sur l'égalité (Procacci, 1994, p. 32). Le traitement des problèmes sociaux fait alors l'objet de travaux nationaux car « *pour les révolutionnaires, la misère des uns et l'opulence des autres témoignent d'abord d'un mauvais gouvernement* » (Messu, 2012, p. 76). Le programme de distribution de secours établi par le Comité de mendicité (1790-91) correspond alors aux premières concrétisations des aspirations héritées du siècle des Lumières. S'en suivent les premières inscriptions législatives concernant les cultivateurs et les artisans âgés ou infirmes (loi du 28 juin 1793) ainsi que les mères et veuves chargées d'enfants (Loi du 11 mai 1794).
- La III^{ème} République est marquée par les créations, là encore au niveau national, de la Direction de l'assistance publique (1886)⁵⁹, du Conseil supérieur de l'assistance publique (1888) et par la promulgation des différentes lois d'assistance que ces deux instances vont promouvoir⁶⁰. Ce mouvement d'émergence combine une dimension politique et une dimension technique : « *La cohérence du tryptique (assistance médicale, assistance aux enfants, assistance aux vieillards) qui fonde la politique assistancielle pour un siècle, est le résultat de cette alliance prolongée entre la haute administration et l'assemblée consultative* » (Bec, 1998, p. 36).

Au lendemain de la Révolution de 1848 et avec l'instauration de la démocratie, le décalage apparaît de plus en plus entre les libertés juridiquement reconnues et les réalités de l'existence (Priou, 2007, p. 18). Face aux effets de la révolution industrielle, la dénonciation du paupérisme⁶¹ est le fait d'acteurs issus du catholicisme social qui prônent la réforme morale⁶² et au premier rang desquels on trouve Frédéric Le Play (1806-1882). Conceptualisée par les travaux d'Emile Durkheim, une nouvelle appréhension de l'individu et du lien social émerge, insistant sur les interdépendances de tous les membres de la société et mettant en lumière les

⁵⁹ De 1887 à 1905, Henri Monod est l'unique directeur de cette Direction alors que 16 ministres différents se succèdent.

⁶⁰ Lois du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés, du 15 juillet 1893 sur l'aide médicale gratuite, du 27 et 30 juin 1904 sur les enfants assistés, du 14 juillet 1905 sur les vieillards, les infirmes et les incurables, du 14 juillet 1913 sur les familles nombreuses et nécessiteuses.

⁶¹ « *Le paupérisme éclaire crûment la vacuité de la notion de liberté lorsque ceux qui sont censés en bénéficier sont privés de toute capacité de l'exercer* » (Bec, 1998, p. 23).

⁶² « *Ils sont convaincus que la réforme doit être morale et non économique. L'économie a créé un nouveau système de production, mais n'a pas réussi à imposer une moralité lui correspondant* » (Procacci, 1994, p. 36).

risques de fragmentation et d'anomie que comporte cette « *division du travail social* » (1893). Dès lors, « *l'association, l'éducation, l'épargne, le mutualisme, l'hygiène, visent à produire des liens sociaux entre les individus, dans l'objectif de constituer un corps social stable* » (Procacci, 1994, p. 37).

Ordonnant pour partie les différents courants préexistants, le mouvement solidariste incarné par Léon Bourgeois (1851-1925) contribue à structurer cette pensée sociale, mettant en avant, comme fondements de l'organisation sociétale, la notion de dette sociale et celle de « *quasi contrat* »⁶³, prônant « *un Etat qui n'aura pas vocation à intervenir sur la structure économique et sociale mais à réparer les effets néfastes qu'elle produits* » (Priou, 2007, p. 79). Le travail étant érigé en valeur centrale, le devoir moral d'aider ceux qui ne peuvent y accéder se transforme en obligation juridique. La figure fautive du vagabond indigent qu'il faut punir et forcer à travailler laisse ainsi place au nécessaire privé de ressources et aussi au travailleur occasionnel, à qui la société doit secours⁶⁴. Condition d'obtention de l'assistance, la déclaration de résidence et la notion de « *domicile de secours* » gommant le primat du lieu de naissance, relativisant ainsi la référence aux solidarités primaires. « *Cette modalité introduit l'idée qu'aucun individu n'est éternellement attaché à sa communauté de naissance et même que cette dernière peut et doit s'effacer devant les nécessités de la vie sociale engendrant des rapports sociaux, des échanges, ailleurs que dans la communauté de naissance* » (Bec, 1998, p. 33).

Le processus naissant de nationalisation de la solidarité s'accompagne d'une transformation des représentations associées à la question sociale et « *le social apparaît comme une invention nécessaire pour rendre gouvernable une société ayant opté pour un régime démocratique* » (Donzelot, 1994, p. 13). Jacques Donzelot parle en effet de « *l'invention du social* », insistant par cette formule sur la dimension régulatrice de cette gestion renouvelée de la question sociale, sa contribution à la stabilité sociale et sa fonction de légitimation de l'ordre politique.

⁶³ La doctrine du solidarisme se fonde sur l'existence d'une dette entre les différentes générations. Il convient donc d'ajouter aux contrats librement consentis, un contrat général qui vient signifier que les hommes sont associés solidaires. « *Le solidarisme n'aboutit pas à une socialisation intégrale des profits et des pertes de chaque individu, mais à une socialisation partielle susceptible d'éviter la détresse absolue et la grande pauvreté. Cette doctrine instaure ainsi une voie intermédiaire entre libéralisme et collectivisme. Le solidarisme est en quelque sorte le prélude à l'Etat social* » (Paugam, 2007, p. 17).

⁶⁴ C'est cette mise à distance de la charité comme principe fondant les interventions sociales que François-Xavier Merrien caractérise quand il souligne « *la rationalisation du droit au secours que constitue le passage d'une solidarité subjective ou arbitraire à une solidarité fondée sur des droits* » (Merrien, 1999, p. 145).

➤ *La persistance des médiations intermédiaires*

A la fin du XIX^{ème}, c'est sur un plan national et sur une base universaliste que l'assistance publique, devenue un des corolaires de la citoyenneté, s'institutionnalise. *« Il s'agit d'un ensemble de prestations en nature ou monétaires, qui constituent pour les collectivités une obligation légale et qui sont destinées à des personnes en état de besoin ; ces prestations sont de ce fait non contributives, c'est-à-dire qu'aucune contrepartie n'est exigée de l'assisté. L'assistance est donc une obligation pour la collectivité et un droit pour l'individu »* (Bec, 1998, p. 15)

Mais qu'en est-il alors des initiatives locales, professionnelles et confessionnelles qui jusqu'alors servaient de bases à la gestion de la question sociale ? Si la nouvelle organisation qui se bâtit ne leur fait plus une place déterminante – au moins en apparence –, il n'en demeure pas moins qu'un compromis s'opère avec ce qui était auparavant institué : en matière de gestion de la question sociale, les responsabilités non étatiques ne disparaissent pas complètement.

- Au motif qu'il ne doit plus exister d'intermédiaire entre l'intérêt privé et l'intérêt général, la loi Le Chapelier, votée en 1791, interdit les corporations. Les dynamiques de solidarité qu'elles avaient contribué à organiser, se retrouvent alors portées par les sociétés de secours mutuels. Celles-ci sont promues par les réformateurs sociaux, au nom du projet moralisateur attaché aux valeurs de prévoyance (Chauvière, 2004 - Paugam, 2007). Si l'essor de ces sociétés mutualistes marque le XIX^{ème} siècle⁶⁵, leur objet et leur fonctionnement restent cependant soigneusement encadrés. Elles ne doivent pas permettre l'association à des fins revendicatives. La prévoyance doit demeurer volontaire ; à défaut, le caractère obligatoire des cotisations marquerait une intrusion inacceptable au sein des conventions directement conclues entre l'employeur et le travailleur.
- En matière d'assistance, les programmes édictés par les assemblées révolutionnaires ont été de peu d'effet et n'ont pas fait disparaître les dynamiques confessionnelles. En effet, *« les anciennes structures de l'assistance confessionnelle se sont reconstituées et ont récupéré à peu près les positions qu'elles occupaient avant la Révolution : en 1848, 25 0000 religieux gèrent 1 800 établissements charitables »* (Castel, 1995, p. 372). S'en suit une lente dynamique d'inclusion des œuvres catholiques dans la politique sociale étatique : si les

⁶⁵ Vers 1820, on peut estimer à 132 le nombre de sociétés de secours mutuel regroupant une dizaine de milliers d'associés (Castel, 1995, Note 2, p. 404) alors qu'en 1870, on dénombre 800 000 sociétaires pour 6 000 sociétés de secours (Lambert Alain, 1998, annexe 2 - Chauvière, 2004, p. 49).

pouvoirs publics reconnaissent la nécessité d'une collaboration du secteur confessionnel⁶⁶, « *la raison charitable est mise en demeure d'accepter la raison juridique, c'est-à-dire l'habilitation du pouvoir central à contrôler l'ensemble du champ* » (Bec, 1998, p. 44).

- A côté de cette persistance confessionnelle, la mise en œuvre de l'assistance publique nécessite une certaine proximité. Les hôpitaux et hospices en charge des indigents invalides – il en existe 1 557 en 1869 sur l'ensemble du territoire français – sont placés sous le contrôle des municipalités. Celles-ci gèrent aussi les bureaux de bienfaisance, qui représentent le versant extra-hospitalier de l'assistance⁶⁷ et les Conseils généraux ont un rôle important dans l'instruction de l'aide médicale gratuite (AMG)⁶⁸. Dans cette mise en œuvre de l'assistance, les départements et les communes se retrouvent dans une place d'associés de l'Etat central, avec une marge de manœuvre dorénavant encadrée par la dimension contraignante de la loi et par la tutelle des préfets. L'assistance s'organise autour d'un mélange de centralisation et de décentralisation (Procacci, 1994, p. 34). Ainsi en suivant Colette Bec, peut-on dire que dans ce domaine qui s'institutionnalise, la logique du « *jacobinisme apprivoisé* » (Grémion, 1976) prend véritablement son sens⁶⁹.
- Du côté du patronat, en particulier dans les nouveaux bassins d'emploi, les initiatives paternalistes s'avèrent avant tout orientées vers la reproduction de la force de travail. La logique tutélaire prônée par le Baron de Gérando (1772-1842) dans son ouvrage « *Le visiteur du pauvre* » (1820) fait du patron, l'ordonnateur de la sécurité, de la santé et de la moralité de l'ouvrier. Sur des sites comme le Creusot, Montceau-les-Mines ou les mines d'Anzin, toute une infrastructure de services sociaux se développe⁷⁰. Les techniques de prise en charge sociale sont ainsi testées. Dans le but de fixer la main d'œuvre,

⁶⁶ La loi de 1901 qui autorise les associations étant particulièrement restrictive pour les organismes confessionnels, ce processus ne sera finalisé qu'en 1933 sous la forme d'une codification législative d'un secteur privé complémentaire du secteur public (Bec, 1998, p. 45).

⁶⁷ Au sujet de l'évergétisme noble et de sa transposition des campagnes vers les villes, voir Brelot (1996). Au sujet de la concurrence persistante jusqu'à la fin du XIX^e entre bureaux de bienfaisance relevant des communes et organismes ecclésiastiques (fabriques, congrégations, hôpitaux...), voir Marais (1996).

⁶⁸ Les pouvoirs d'admission sont transférés des municipalités à des commissions cantonales. « *L'enjeu est encore une fois de ne pas laisser au pouvoir communal la possibilité d'une gestion clientéliste des interventions sociales* » (Bec, 1998, p. 41).

⁶⁹ « *La notion d'administration territoriale dans le modèle républicain prend alors une signification particulière. Elle est formée d'un ensemble de techniques, de normes et de valeurs régissant les rapports périphériques entre l'Etat et les collectivités locales, intransmissibles aux non-initiés, et dont l'opacité est soigneusement défendue par la rhétorique de la défense des libertés locales où le recours à la centralisation est un argument indigène de la légitimation du pouvoir notable* » (Grémion, 1976, p. 342).

⁷⁰ Sous l'énergique férule de la famille Schneider, Le Creusot propose un service médical, un bureau de bienfaisance, une caisse d'épargne et un programme de logements standards (Castel, 1995, p. 411).

d'encourager le familialisme et d'assurer la paix sociale, se constitue une sorte « *d'ingénierie sociale* »⁷¹ de première génération.

- Du côté des représentants des salariés, tandis que les modérés soutiennent la mise en place des mécanismes de protection sociale, les franges marxistes et révolutionnaires s'y opposent : fustigeant les interventions d'un Etat bourgeois, elles considèrent avant tout que les politiques sociales assurent la reproduction de classe (Palier, 2005a, p. 34 – Priou, 2007, p. 76). « *Les premières avancées vers l'Etat-providence ont presque toujours été réalisées par les anciennes classes dominantes. Autocrates ou bourgeois libéraux doivent être regardés comme les vrais architectes des fondations modernes de l'Etat-providence...* » et Gosta Esping-Andersen d'ajouter que « *nos Etats-providence ont souvent été créés en opposition au mouvement ouvrier et au socialisme* » (Esping-Andersen, 1999, pp. 134-135).

La charité paroissiale et l'activité des organismes hospitaliers⁷² avaient été complétées par l'action des regroupements corporatistes ; à partir de la Révolution française, le développement de l'assistance publique et l'essor des sociétés de secours mutuel contribuent à une gestion de la question sociale qui échappe ainsi aux seuls territoires locaux. Parcourant la IIIème république (1870-1940), ce processus d'institutionnalisation coïncide avec un mouvement de rationalisation et de relative laïcisation (Renard, 1995 - Chauvière, 2004), introduit des découpages entre problèmes sociaux, installe des délimitations entre publics et s'appuie sur des enquêtes sociales sur le mode fondé par Frédéric Le Play. Tout ceci cohabite avec le paternalisme patronal, avec les initiatives communales⁷³, mais aussi avec des expérimentations d'action sociale comme les « résidences sociales » qui, à partir de 1896, sous l'influence du catholicisme social et des pionnières du mouvement féministe, tentent de rapprocher les classes sociales autour d'activités éducatives et promotionnelles (Guerrand, 1978)⁷⁴.

⁷¹ Le terme d'ingénierie sociale est introduit par Emile Cheysson, directeur du Creusot entre 1871 et 1874. Cette notion vise à associer la compétence technique et le souci de guider l'ouvrier vers le bien (Castel, 1995, p. 417).

⁷² « *Avant même la question ouvrière du XIXème siècle, la question sociale combine une représentation négative de la pauvreté, des solutions de secours largement bricolées et beaucoup de mesures de police. Dans la société médiévale, c'est l'Eglise, de rares laïcs et certains corps de métiers qui supportent l'essentiel de cette charge. Vincent de Paul en reste une figure emblématique.* » Celui-ci fut ordonné prêtre en 1600, a été aumônier général des galères, fondateur des Lazaristes, de l'œuvre des Enfants trouvés et de la congrégation des filles de la Charité (Chauvière, 2004, p. 44).

⁷³ Alors que Thierry Oblet considère que « *dans sa version la plus dépolitisée, le socialisme municipal tend à répondre aux priorités hygiénistes* », Renaud Payre et Gilles Pollet insistent sur la place des innovations municipales dans la genèse des politiques sociales allant même jusqu'à parler de « *welfare municipal* » à la fin du XIXème et au début du XXème siècle (Oblet, 2005, p. 67 -Payre, Pollet, 2010, p. 59).

⁷⁴ « *C'est donc à partir de cette nébuleuse de réformateurs que se formule tout d'abord la question sociale dans sa version du XIXème siècle* » (Castel, p. 393). A la fin du XIXème siècle, les différents protagonistes de cette pensée sociale qui préconisent une politique sociale prise en charge par les citoyens éclairés et non directement par l'Etat se rencontrent au sein du Musée social (Chauvière, 2004, pp. 54-55).

➤ *La prééminence de la logique assurantielle*

La Révolution industrielle, en enrôlant les individus désaffiliés, a canalisé la problématique du mendiant vagabond. Par rapport à l'époque précédente, celle du travail forcé, chacun est devenu libre de se déplacer pour aller vendre sa force de travail. Mais la contrepartie de ce « travail libre » réside dans la disparition de protections que fournissaient le maître, la corporation, la communauté villageoise... En cela, l'ère du développement de la classe ouvrière est aussi celle de la vulnérabilité absolue. Face à cet état de besoin, les républicains jouent la carte de l'assistance en donnant une définition extensive de la notion de personne « *privée de ressources* » et en tentant d'y inclure la frange inférieure de la classe ouvrière. Complémentairement, de manière « *opportuniste* », ils ont organisé un rapprochement avec le privé charitable (Castel, 1995, p. 464 - Bec, 1998, p. 36). Avec la République Radicale (1899-1914), ce système de gestion publique de la question sociale connaît ses premières révisions. D'une part, la posture anticléricale entraîne une remise en cause de la plateforme de collaboration avec les œuvres héritées de l'Ancien Régime ou issues du patronage patronal. D'autre part, la voie assurantielle est ouverte par l'instauration des retraites ouvrières et paysannes (Loi de 1910)⁷⁵.

Dans l'entre-deux-guerres, la logique assurantielle connaît donc un premier développement, s'appuyant sur une gestion par les organismes mutualistes (Loi de 1928 et 1930). Cependant, les effets de cette invention s'avèrent limités : les versements restent modiques, souvent inférieurs aux secours de l'assistance ; les franges les plus misérables et celles les plus avancées politiquement restent à l'écart de la mutualité volontaire. Ainsi, le système de protection qui progressivement se dessine, se construit-il dès cette période sur une « *articulation assurance-assistance* ». Cet alliage s'imbrique progressivement dans la panoplie des institutions qui, à côté de l'école et de l'armée, contribue à assurer la cohésion nationale (Bec, 1998, p. 37-52).

Avec la crise de 1929 et l'expérience du New Deal aux USA, la diffusion des thèses keynésiennes légitime la dépense publique comme mode de régulation de l'économie de marché dans une optique de plein emploi et encourage le développement des systèmes de « *protection sociale* »⁷⁶, d'autant que la sortie de la guerre s'accompagne d'un désir de

⁷⁵ Cette perspective assurantielle avait été introduite par les sociétés de secours et par « *le patronat industriel qui en a fait l'instrument privilégié de fidélisation de la main d'œuvre* » (Castel, 1995, p. 466).

⁷⁶ L'auteur qui le premier a donné un sens à cette expression est Karl Polanyi (1944) : il s'agit de défendre la société contre le risque de fragmentation que feraient peser sur elle les processus de différenciation en de multiples sphères (économique, politique, familiale) et les logiques d'opposition qui les traversent (capital/travail, gouvernants/gouvernés, hommes/femmes) (Barbier, Théret, 2009, p. 5).

rapprochement entre classes sociales et incite aux solidarités nationales⁷⁷. Ainsi, en France, la construction d'une protection sociale généralisée s'inscrit-elle dans la lignée du programme d'action porté par le Conseil national de la Résistance qui, en date du 5 mars 1944, prévoit « *d'assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'Etat* ».

Pilier de cette protection sociale généralisée, la Sécurité sociale s'organise à travers le plan de Pierre Laroque et se concrétise par une première ordonnance en date du 4 octobre 1945, puis par la loi du 22 mai 1946. En son sein, la technique de l'assurance qui, depuis 1930, était restée assez spécifique aux salariés de l'industrie, se met en place de manière étendue. Actualisant le mode de solidarisation des risques sociaux, la technologie assurantielle introduit une série de transformations par rapport à l'assistance : caractère professionnel de l'acquisition des droits versus accès pour tous sous condition de privation de ressource, déterritorialisation quasi complète des organisations versus délégation locale des instructions, reconnaissance de la qualité de travailleur versus stigmatisation de la situation d'assisté...

Toutefois les principes d'intégration, d'unité et d'universalité portés par Pierre Laroque provoquent de nombreuses résistances liées à la diversité des droits acquis et aux positions de pouvoir antérieurement stabilisées. L'échec de la Loi du 22 mai 1946 sur l'extension de la Sécurité sociale traduit ces antagonismes, entraîne l'instauration des régimes spéciaux et officialise la persistance du système assistantiel. Au niveau national, une architecture sophistiquée se met en place qui articule les couvertures à différents risques (maladie, vieillesse, handicap, famille, puis chômage)⁷⁸, différentes caisses et différents régimes. Ce « macro-système » recouvre une diversité d'institutions de droit privé placées sous la tutelle de l'Etat, qui leur délègue la responsabilité de percevoir les cotisations salariales et patronales et de délivrer les prestations⁷⁹. La cohérence générale de ce système est assurée par les

⁷⁷ C'est cet esprit qu'a su saisir, sans doute de manière quelque peu magnifiée, Ken Loach dans un récent documentaire consacré à « *L'esprit de 1945* » en Grande-Bretagne (2013).

⁷⁸ « *La sécurité sociale est fondée sur la notion de risque social donc sur le caractère individuellement aléatoire mais statistiquement probable de la provenance d'un événement mettant provisoirement ou définitivement l'individu dans l'impossibilité de travailler ou de financer cet aléas par son budget* » (Merrien, 2007, p. 839).

⁷⁹ « *En France, le compromis entre les idées corporatistes et la tradition mutualiste a fortement fragmenté la structure des organismes de protection sociale* » (Korpi, 1995, p. 650). La tradition des caisses de secours remontant partiellement à l'époque pré-révolutionnaire et son extension pluraliste au cours du XIX^{ème} siècle empêche après la Seconde Guerre mondiale l'introduction initialement prévue, d'un système universaliste inspiré des propositions de Beveridge (MIRE, 1996, cité par Palier, 2005a, p. 38).

transferts organisés au plan national entre les caisses⁸⁰. A la fois compromis entre de multiples acteurs sociaux, articulation entre différentes conceptions du lien social et alliage technico-instrumental sophistiqué, « *la protection sociale participe de la construction du lien social à l'échelle nationale, dans la mesure où, au sein d'un même système institutionnel, elle relie des logiques individuelles et collectives d'action qui normalement s'excluent les unes des autres* » (Barbier, Théret, 2009, p. 6). Emancipé du local, l'ensemble ainsi formé organise l'effort contributif de chacun, instaurant pour tous la garantie de la prévoyance collective.

Si, pour ses promoteurs, ce système de Sécurité sociale a vocation à s'étendre progressivement à l'ensemble de la population, l'organisation des financements assis sur une logique professionnelle maintient pourtant le clivage entre actifs et inactifs. Cette non-prise en compte par l'assurance des individus qui ne travaillent pas ou plus, mais aussi des travailleurs dont le statut s'éloigne du salariat, explique que le recours résiduel à l'assistance, loin de disparaître, se rationalise à travers la réforme de 1953 (Bec, 1998, pp. 72-77). Le système français de gestion de la question sociale s'organise donc autour de références bismarckiennes et secondairement beveridgiennes (Esping-Andersen 1999 - Messu, 2003). Précisément, Bruno Palier considère que notre système national combine la logique dominante des assurances sociales, une logique assistantielle avec le développement de nombreux minima sociaux et une logique universaliste à l'œuvre à travers les politiques familiales (Palier, 2005a, p. 25).

En reprenant les catégories proposées par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, le système de protection sociale apparaît désormais comme « *l'instrument* » privilégié de gestion de la question sociale. En cela, il constitue « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction de représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13). Nous proposons alors de retenir que l'assurance et l'assistance représentent les principales « *techniques* » qui opérationnalisent cet instrument, mobilisant elles-mêmes différents types « *d'outils* » qui vont évoluer au fil des années : financement par cotisations professionnelles ou par l'impôt, récupération sur succession, délivrance de prestations financières ou en nature, contractualisation individualisée...⁸¹.

⁸⁰ « En effet, ce sont des fonds et régimes publics financés par des impôts et taxes qui assurent le plus gros du comblement des déficits localisés ici et là au sein des grands ou petits régimes et caisses d'assurance sociale » (Barbier, Théret, 2009, p. 15).

⁸¹ Ces auteurs nous proposent de « différencier les niveaux d'observation en distinguant : instrument, technique et outil. L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation) ; la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret) ; enfin l'outil est un micro dispositif au sein d'une technique (la cartographie,

En suivant Lascoumes et Le Galès qui invitent à réfléchir aux modèles cognitifs et au modes de régulation qu'implique le choix de tel ou tel instrument, nous pouvons retenir que le type « *d'instrumentation* »⁸², qui s'installe lors de la deuxième partie du XXème siècle et que représente la protection sociale, assure la socialisation des intérêts tout en légitimant l'ordre social. L'organisation des solidarités sur une base intra-professionnelle renforce les fonctions intégratrices du travail sans pour autant gommer les différences ; la cohésion d'ensemble est assurée à travers les régulations intersectorielles (Castel, 1995, p. 478 – Palier, 2005a, p. 154).

En complément, l'action sociale⁸³ et son corollaire le travail social se développent en fonction de normes, là encore nationales, que ce soit dans une visée généraliste – interventions du service social de polyvalence de secteur, aide budgétaire et économie sociale, soutiens dans la vie quotidienne assurés par les travailleuses familiales, animation globale proposée par les centres sociaux... - ou dans une visée davantage catégorielle, c'est-à-dire en faveur de publics particuliers : protection maternelle et infantile, protection de l'enfance, prise en charge des personnes handicapées et des personnes âgées.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, c'est un entrecroisement d'initiatives patronales, d'aspirations du mouvement ouvrier, de philanthropies utopiques et d'arbitrages étatiques qui est à l'origine des dispositions d'assistance et d'assurance (Messu, 2012, p. 75). Après 1945, la question sociale relève de l'Etat et des organisations représentatives des employeurs et des salariés, ce tripartisme actant, en grande partie, l'effacement des « *centres de commandement locaux* » dans la gestion de la question sociale. « *Avec la multiplication des échanges marchands et la révolution industrielle, la territorialité a reculé devant la sectorialité* » (Muller, 1990, p 17)⁸⁴. Dans ce régime d'Etat social⁸⁵ qui s'est installé, désormais les situations

l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice) » (Lascoumes, Le Galès, 2004, pp. 14-15).

⁸² « *Nous entendons par instrumentation de l'action publique l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix* ». (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 12).

⁸³ Lorsque qu'elle apparaît en 1953 (Direction de la population et de l'action sociale), l'action sociale est réputée combler des manques de la Sécurité sociale et de l'aide sociale. Cependant on peut considérer qu'il s'agit de l'instauration progressive d'une action publique à part entière, fondée sur la liberté d'accomplir un projet de vie et sur la participation à la vie sociale (Priou, 2007, p. 87).

⁸⁴ Dans son chapitre « territorialité et sectorialité », Pierre Muller souligne qu'avec l'ère moderne, l'agrégation des individus, de leurs compétences et de leurs intérêts, ne se fait plus essentiellement en fonction des appartenances territoriales mais davantage par profession, par corporation et, plus largement et plus tardivement, par secteur (Muller, 1990, pp. 16-23),

⁸⁵ « *L'Etat social ? C'est l'ensemble des interventions politiques – services publics, protection sociale, droit du travail, politiques économiques de soutien à l'activité et à l'emploi – œuvrant à la production régulée des hommes comme espèce biologique, comme producteurs et citoyens ; une entreprise d'émancipation individuelle et sociale. Un Etat qui cherche à transformer l'individu abstrait du droit en un individu socialisé capable d'exercer socialement sa liberté* » (Bec, 2007, p. 13).

des bénéficiaires sont caractérisées sur un mode administratif en référence à des critères nationaux ; l'implantation des services d'action sociale se décline suivant une logique planificatrice ; les communes et les départements ne jouent plus qu'un rôle subalterne avec la gestion d'une partie de l'assistance modernisée sous les traits de l'aide sociale.

➤ *Une institutionnalisation « quasi sectorielle »*

Pendant les Trente Glorieuses, réglementation, transfert de revenu mais aussi offre d'équipements et de services sociaux sont les principaux outils de l'effort de « *démarchandisation* »⁸⁶ qui traverse une gestion désormais essentiellement « *délocalisée* » de la question sociale. Cette logique d'ensemble se rapproche alors des caractéristiques d'un « *secteur d'action publique* », au sens de l'identification d'un « *problème public* » homogène associé à la constitution d'un champ d'action autonome. Au titre de la division du travail gouvernemental, celui-ci se concrétise par un découpage politique et administratif ad hoc, le tout faisant écho à la constitution d'un domaine scientifique plus ou moins spécifique⁸⁷. Cette organisation se traduit alors par « *une structuration verticale des rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation des frontières* » (Muller, 2004, p. 407).

Reliant protection, assistance, action et travail social, dans le domaine des affaires sociales et de l'action sociale, un processus de « *sectorialisation* » se met en place. Il se concrétise par la constitution d'une organisation ministérielle spécifique, s'appuie sur l'émergence d'un corps administratif dédié - celui des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale -, voit les interventions sociales s'organiser autour de trois grandes familles de métier et se traduit par une inscription progressive des diplômes professionnels au sein du Code de l'action sociale et de la famille (Blum, 2002 – Bouquet, Jouvelin, 2005).

- Enseigné dans des écoles dont les premières s'ouvrent à partir de 1910, alimenté par l'expérience des infirmières visiteuses et celle des surintendantes d'usine, prenant appui sur un diplôme d'Etat à partir de 1932, « *le service social* » se professionnalise autour d'un « *agir sélectif pour autrui* » mené à partir de la visite et de la consultation, de l'enquête sociale et du « *Case Work* ». Il devient véritablement une affaire ministérielle ; son

⁸⁶ Au sens de la possibilité offerte légalement aux individus de s'extraire des seules déterminations du marché (Esping-Anderson, 1999).

⁸⁷ Dans le prolongement des travaux de Niklas Luhmann sur le caractère « autoréférentiel » des sous-systèmes composant la société, Pierre Muller rappelle que l'organisation d'un domaine propre au sein du champ scientifique fait partie des processus d'institutionnalisation de tel ou tel secteur (Muller, 2005, p. 160 et p. 180).

administration s'organise à partir d'un pilotage national, d'une déconcentration et d'un découpage en circonscriptions d'action sociale divisées en secteurs d'intervention⁸⁸.

- Plus tardivement validée par un diplôme d'Etat (1967), la branche de « *l'éducation spécialisée* » trouve ses racines au XIXème dans les colonies agricoles et pénitenciaires et s'institutionnalise en lien avec les législations sur l'enfance inadaptée (1943), l'enfance délinquante (1945) ou encore l'assistance éducative (1958). A travers des écoles professionnelles liées aux organismes employeurs se développe une professionnalité nourrie de psychologie clinique, de psychopédagogie et de pédagogie institutionnelle, particulièrement critique vis-à-vis des logiques classiques de l'Education nationale. Concomitamment, le secteur public de l'éducation surveillée se structure et un centre de formation est mis en place à Vaucresson en 1952 qui deviendra l'Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) en 1992.
- Issue du scoutisme et de l'Education populaire, légitimée par le Front populaire, sanctionnée par un Diplôme d'Etat seulement depuis 1979, « *l'animation socioculturelle* » se distingue des logiques d'assistance et de rééducation. A partir de 1953, le centre national de formation de Marly le Roi, qui deviendra l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), diffuse une culture commune en direction des acteurs publics et intervenants associatifs. A travers l'animation, se dessine une action sociale davantage collective, mise en œuvre avec le soutien de l'Etat, par les centres sociaux, les foyers de jeunes travailleurs ou encore des Maisons de Jeunes et de la Culture.

Durant cette période où « *les écoles de travailleurs sociaux ont été consolidées comme des centres de formation professionnelle, dans une continuité avec les institutions sociales et médicosociales* » (Jaeger, 2014, p. 7), la participation des congrégations et des associations issues de la période précédente devient conditionnée au fait qu'elles se regroupent et laïcisent leur fonctionnement. Une bonne part de ce qu'il est désormais convenu d'appeler « le tiers secteur associatif » tire son origine de ce mouvement de fédération et de coordination⁸⁹. Deux grandes fonctions lui sont alors reconnues :

- Sur le versant de la concertation, les acteurs issus des mouvances confessionnelles, de l'éducation spécialisée et de l'éducation populaire se retrouvent en charge d'organiser la

⁸⁸ Création des directions régionales et des directions départementales des affaires sociales (DRASS et DDASS) en 1964 puis de la Direction de l'action sociale (DAS) en 1970.

⁸⁹ Sur la scène politico-administrative nationale, des organisations telles que l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS, 1947), l'Union Nationale des sauvegardes de l'enfance et de l'adolescence (UNASEA, 1947), la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS, 1956), l'Union Nationale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées Mentales (UNAPEI, 1963) ou encore le Groupement national des directeurs généraux d'association (GNDA) acquièrent visibilité et reconnaissance.

demande sociale, de porter les intérêts, de faire remonter les revendications tout en faisant reconnaître les différentes formes de souffrance et de détresse.

- Sur le versant de la mise en œuvre, les associations deviennent dépositaires permanentes d'une mission de service public et se voient confier une grande part des responsabilités de prise en charge dans le champ de la protection de l'enfance, des personnes handicapées et des personnes âgées.

Dans ce domaine des affaires sociales qui s'organise, les acteurs associatifs regroupés et laïcisés remplissent ainsi un rôle « *d'entrepreneurs de politiques publiques* » par lequel les organisations les plus en vue participent à la formulation des problèmes, ainsi qu'à la sélection de ceux méritant d'être traités prioritairement. En leur sein, s'organise le repérage des initiatives ascendantes ; des militants sont mobilisés, des espaces d'innovation se font jour. Appelées à négocier avec la puissance publique, elles contribuent de manière reconnue et permanente à la construction de l'agenda politique et budgétaire et se voient octroyer un droit à l'initiative qui contrebalance l'effacement partiel des territoires locaux. Dans cette forme de « *corporatisme sectoriel* » qui se met en place, les acteurs associatifs qui jouent le jeu se retrouvent à occuper une position-clef dans les processus décisionnels et bénéficient d'un accès facilité à des ressources institutionnelles leur permettant de renforcer leur structuration. Reconnaître et promouvoir ce type d'acteurs intermédiaires permet à l'Etat de s'appuyer sur des expertises complémentaires, de disposer de relais dans la mise en œuvre des interventions et, en définitive, contribue à assurer l'acceptation de sa politique (Hassenteufel, 2008, p. 184-188).

Quatre familles d'associations d'action sociale peuvent être ainsi repérées (Janvier, 2009a) :

- Les Sauvegardes créées par des notables éclairés (magistrats, inspecteurs de la population ou de l'Education nationale...) qui, dans une « *visée améliorative* », construisent des prises en charge sur un mode expert, en particulier dans le domaine de la protection de l'enfance.
- Les associations de parents basées sur le militantisme bénévole qui, dans une « *visée d'utilité* », apportent des réponses sur un mode familiariste et éducatif à des besoins non couverts, en particulier en ce qui concerne les personnes handicapées.
- Les associations confessionnelles issues des grandes œuvres caritatives qui, dans « *une visée de clairvoyance philanthropique* », sont guidées par le dessein de « prendre soin » et de « faire le/du bien ».
- Les associations d'éducation populaire regroupant les patronats laïcs mais aussi le mouvement du catholicisme social qui, dans « *une visée d'immersion et d'action*

communautaire », se mobilisent à partir des problèmes sociaux vécus localement en mettant l'accent sur l'animation et la participation.

Entre 1960 et 1990, ce mode de fabrication des politiques sociales, qui voit l'Etat s'appuyer sur les associations, donne lieu à un processus de segmentation toujours plus affiné des publics, entraîne la constitution d'expertises ad hoc et débouche sur une croissance régulière des effectifs professionnels⁹⁰. Inscrite dans le Code de la famille et l'aide sociale⁹¹, la création régulière des diplômes d'Etat relativise l'appel fait aux vertus de courage, de générosité et de militantisme et participe à associer au travail social une dimension rationaliste (Vrancken, 2012)⁹².

Dans tout cela, la référence aux découpages géographiques n'est pas absente ; on pourrait même dire qu'avec le « *modèle républicain de l'administration territoriale* »⁹³ qui s'installe, la construction sectorielle s'enchâsse dans les plis de la « *régulation croisée* » (Grémion, 1976 - Duran et Thoenig, 1996)⁹⁴. L'espace national est subdivisé en circonscriptions qui servent de base à la planification sociale et qui permettent que s'organise, de manière relativement descendante, l'implantation d'équipements médico-sociaux, d'infrastructures socioculturelles et de services socioéducatifs. A ce sujet, une forme discrète de localisation se met en œuvre : les logiques planificatrices sectorielles font l'objet d'arrangements, c'est-à-dire d'ajustements entre le centre et la périphérie pour adapter discrètement les normes édictées nationalement aux spécificités locales. Dans cette production peu visible mais bien réelle d'une localisation

⁹⁰ Les métiers du travail social mobilisaient, en 2002, près de 350 000 professionnels (hors aide à domicile) : les assistantes sociales représentaient 40 400 salariées, soit moitié moins que les éducateurs (99 100), et derrière les animateurs (59 600). A ce nombre, viennent s'ajouter 560 000 assistantes maternelles (DREES, 2005).

⁹¹ Le Code de la famille et de l'aide sociale et (CFAS) crée en 1956, qui devient en 2000 le Code de l'action sociale et des familles (CASF), mentionne 15 diplômes d'Etat parmi lesquels les conseillers en économie sociale et familiale, les éducateurs de jeunes enfants, les moniteurs-éducateurs, les éducateurs techniques, les travailleuses familiales qui deviendront les techniciens de l'intervention sociale et familiale, les assistants familiaux, les aides médico-psychologiques, les auxiliaires de vie sociale... (CASF, Livre IV, Titre V).

⁹² « Grâce à toute une technicité empruntant notamment au droit, à la psychologie, aux schémas éducationnels, aux méthodes d'entretien et d'intervention, ce travail social visait à rendre une place aux personnes en difficulté et à reprendre rang dans la société industrielle » (Vrancken, 2012, p. 88).

⁹³ Le modèle républicain d'administration territoriale est formé « d'un ensemble de techniques, de normes et de valeurs régissant les rapports périphériques entre l'Etat et les collectivités locales, intransmissibles aux non-initiés, et dont l'opacité est soigneusement défendue par la rhétorique de la défense des libertés locales où le recours à la centralisation est un argument indigène de la légitimation du pouvoir notabiliaire » (Grémion, 1976, p. 342).

⁹⁴ L'intérêt général est défini par les autorités étatiques qui énoncent des règles d'application impersonnelles mais celles-ci sont aménagées au gré de multiples arrangements entre notables et représentants de l'Etat. Limitant les inconvénients de la centralisation bureaucratique, cette forme de régulation renvoie à « des processus sociaux extérieurs à la logique de la règle ». Dans ce modèle, cette interpénétration du local et du national s'organise grâce à une série d'échanges, le plus souvent cachés et asymétriques, entre la filière administrative et la filière élective auxquelles il nous semble important ici d'ajouter la filière associative (Grémion, 1976).

de l'intérêt général, le Préfet compose avec ses notables qui sont avant tout les élus locaux mais aussi, en matière d'affaires sociales, les dirigeants des associations qui comptent⁹⁵.

Afin de rendre compte de cette construction de la gestion de la question sociale en tant que domaine d'action spécifique, nous proposons de retenir le terme de « *quasi secteur* »⁹⁶. Ce qualificatif permet, nous semble-t-il, de mettre en lumière le processus d'autonomisation et de stabilisation qui parcourt la gestion de la question sociale durant les Trente glorieuses et, tout à la fois, de souligner que ce processus n'est pas totalement bouclé et qu'il s'avère donc potentiellement réversible.

En effet, à la fin de la période des Trente Glorieuses, on ne peut diagnostiquer ni la valorisation d'un champ professionnel unifié ni son association à un domaine scientifique véritablement constitué :

- L'action des travailleurs sociaux reste généralement considérée comme marginale : ils sont avant tout appréhendés comme des auxiliaires d'un social intégrateur dont les forces vives sont à chercher ailleurs. Le progrès socioéconomique et la négociation sociale sont réputés entraîner le tarissement de la question sociale héritée de la France rurale et de la révolution industrielle. Dans cette perspective, l'action sociale et le travail social ne représentent donc que des dimensions résiduelles et des segments relativement secondaires pour l'action publique.
- A la fin du XIXème et au début du XXème siècle, les interrogations au sujet de la question sociale ont largement contribué à l'émergence des sciences sociales et, en premier lieu, à la construction des premiers questionnements sociologiques. Or, il semble bien que l'avènement, après guerre, de la protection sociale et de son mode de gestion administrée canalise et émousse cet intérêt compréhensif pour les problèmes sociaux. Objets peu attractifs et faiblement valorisés, l'action sociale et le travail social ne bénéficient guère d'approches scientifiques participant réellement à leur étayage. En fait, la logique de sectorisation et les professionnalités qui se structurent sont essentiellement la cible, quelque peu consentante, des sociologues critiques dénonçant à travers elles, les visées de domination et de contrôle social qui seraient au cœur du fonctionnement sociétal.

⁹⁵ La création en 1993 de la branche professionnelle sanitaire, sociale et médico-sociale des organismes privés à but non lucratif viendra étayer cette organisation sectorielle.

⁹⁶ Nous avons choisi ce terme en analogie avec les termes de « quasi contrat » souvent employé au sujet du Revenu minimum d'insertion et de « quasi-marché » parfois utilisé pour caractériser le mixte de régulations tutélaires et marchandes organisant la mise en œuvre des accompagnements sociaux (Streicher, 2013).

Ainsi, en 1986, Claude Martin fait le lien entre ce processus inachevé de professionnalisation du travail social et l'extériorité de ses ancrages théoriques : « *Le recours aux sciences humaines, à du « méta-travail social » n'est pas parvenu à remplir cette fonction de constitution du groupe, de fédération des praticiens sous un même étendard, mais a plutôt provoqué un certain éclatement des référents et le maintien du travail social dans une relative dépendance vis-à-vis de ces savoirs d'emprunt* » (Martin, 1986, p. 13)⁹⁷.

2. Le tournant des années 1980

A l'orée des années 1980, « *le bouclage français de l'Etat-providence* » (Béhar, Estèbe, Epstein, 1998, p. 83) s'incarne à travers la caractérisation « objective » des situations appelant la solidarité nationale, la fourniture de prestations assises sur les cotisations professionnelles et la mise à disposition de services d'action sociale dans une perspective d'aménagement du territoire. Cependant, à partir des effets sociaux des crises de 1973 et 1976, la croyance au dépassement de la question sociale par la seule protection sociale, conjuguée avec le progrès économique, s'estompe. La décentralisation de l'action sociale s'accompagne de nouveaux cadres d'action tels que la politique de la ville, la prévention de la délinquance, les politiques d'insertion... On redécouvre les vertus supposées de la proximité et de nouveaux outils voient le jour : politiques nationales constitutives, développement du mode projet, nouvelles formes partenariales, dissémination de l'expertise sociale sous forme de diagnostics locaux... La régulation devient « *contractuelle* » (Gaudin, 1999). Reliant le local aux scènes nationales et européennes, les accords interinstitutionnels explicites s'appuient alors sur les « *capacités politiques locales* » (Pasquier, 2012)⁹⁸.

S'appuyant sur ses missions interministérielles, activant ses services déconcentrés et suscitant la mobilisation de consultants-experts, l'Etat - sans trop se découvrir - informe les territoires locaux des incitations et des ressources disponibles. Il sélectionne les innovateurs

⁹⁷ Plus récemment, François Dubet prolonge ce point de vue : « *La conscience critique des travailleurs sociaux flotte parce qu'elle ne s'appuie sur aucune théorie sociale plus ou moins structurée, sur l'identification à aucun mouvement social et sur aucune association professionnelle susceptible de lui donner forme et force* » (Dubet, 2002, p. 247).

⁹⁸ La concept de capacité politique découle de celui de « *capacité de gouvernement* » mis en lumière par Clarence Stone, qui s'avère « *le produit d'arrangements négociés, informels et stabilisés dans le temps, par lesquels s'est réalisée une coalition d'acteurs dont la combinaison de ressources a permis la poursuite d'une action collective* ». Dans cette lignée, « *la capacité politique territoriale* » correspond à « *un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné* » Romain Pasquier distingue alors six paramètres constitutifs : les ressources institutionnelles, les ressources économiques, les logiques d'identification, le récit territorial, les relations intergouvernementales, le leadership politique (Pasquier, 2012, pp. 40-41).

potentiels, s'appuie sur les organismes les plus crédibles et facilite leur reconnaissance. Dans la production du « *bien commun territorial* », l'Etat local joue un rôle « d'animateur » vis-à-vis des élus locaux et des dirigeants associatifs (Donzelot, Estèbe, 1994). Le mode de construction de l'action publique s'ouvre, aussi bien du point de vue des logiques d'action mobilisées, que du point de vue des configurations institutionnelles impliquées, ce qui débouche sur une diversification des acteurs légitimes. Le renouvellement des stratégies d'intervention s'accompagne de l'installation de nouveaux services et entraîne l'extension du périmètre des associations traditionnelles. Dans le domaine de « *l'intervention sociale* »⁹⁹, la multiplication des cadres d'emploi, la gestion par compétence, couplée avec la mise à distance des professions réglementées engendrent une précarisation statutaire.

➤ *L'effritement des vieilles recettes et le renouvellement du thème de la justice sociale*

Le cadre de référence hérité des Trente Glorieuses est mis à l'épreuve par les crises qui se succèdent à partir du milieu des années soixante-dix, alors que les gouvernements, les experts et les opinions publiques en viennent à considérer que les « vieilles recettes » keynésiennes ne parviennent plus à relancer l'économie. Le « compromis fordiste », basé sur un système en boucle [forte demande de biens de consommation, accroissement de la production, emploi stable et gains de productivité] – associé à une intervention publique en charge de corriger les effets perturbateurs du marché, est mis à mal (Laville, 1995, p. 40). L'accroissement des dépenses dues au chômage et au vieillissement de la population, la stagnation des ressources issues de l'activité économique, en particulier celles basées sur le travail salarié, la déstabilisation des modèles familiaux sont quelques-unes des caractéristiques d'une « *structure sociale du risque radicalement nouvelle* » (Esping Andersen, 1999, épilogue). La question sociale change de visage : avec l'augmentation des « *valides invalidés* », l'insécurité sociale se généralise (Castel, 2003).

Parallèlement au développement des prestations non contributives et aux déficits budgétaires qui gagnent les systèmes de protection sociale¹⁰⁰, les critiques sur les défaillances de l'action

⁹⁹ Alain Penven propose de repérer la surface de « *l'intervention sociale* » comme l'agrégation de 8 domaines : prévention des conduites à risques, protection de l'enfance et de la famille, prise en charge du vieillissement et de la dépendance, aide sociale, handicap et inclusion sociale, insertion sociale et professionnelle, médiation, développement social local (Penven, 2013, p. 147).

¹⁰⁰ A partir de 1974 et jusqu'à 1986, les comptes du régime général de Sécurité sociale connaissent 6 années de déficit (entre 3 et 20 milliards de francs). De 1990 à 1998, ces déficits vont devenir permanents (10 à 67 milliards de francs). Après avoir fait l'objet d'une certaine maîtrise au début des années 2000, ils vont repartir à la hausse à partir de 2003 (3 à 23 milliards d'euros). En 2011 et 2012, ils s'élèvent à 20,9 puis 17,5 milliards d'euros (Palier, 2005a, pp. 170-172 – Commission des comptes de la sécurité sociale, 2012, 2013).

publique se développent. « *Ce ne sont plus les imperfections du marché, mais celles de l'action publique qui sont présentées comme la menace la plus grave qui pèse sur nos société* » (Jobert, 1994a, p. 44). En matière de gestion de la question sociale, les repères cognitifs et les logiques institutionnelles construits sur le temps long et cristallisés entre 1950 et 1970 sont mis à mal. Cette déstabilisation du cadre de référence s'accompagne d'un important besoin de renouvellement en matière de croyances, d'idées politiques et d'argumentaires techniques. « *Si les recettes anciennes débouchent sur un échec avéré ou sont remises en cause par un protagoniste important de l'échange, alors peut s'amorcer une mobilisation de ressources intellectuelles nouvelles élaborées dans d'autres forums* » (Jobert, 1994, p 15).

Sur le plan international, ce besoin de renouvellement rencontre et, tout à la fois, encourage l'offensive idéologique anglo-saxonne¹⁰¹, en particulier par l'intermédiaire des « *think tanks* »¹⁰² d'orientation néolibérale. En Europe, ce mouvement se conjugue avec la construction d'un grand marché unique qui pousse à la convergence les économies locales, à l'harmonisation des politiques monétaires et à une réflexion au sujet des échelles pertinentes d'intervention. Le recours aux grandes stratégies de planification descendante apparaît moins légitime et les processus de dévolution et de décentralisation entraînent une localisation accentuée de la fourniture de services publics (Wright, Cassese, 1996). La restructuration de l'Etat s'organise sous l'effet de toute une série de transformations que vient recouvrir la notion de « *gouvernance* » : irruption de l'acteur européen sur la scène nationale, émergence et structuration de l'interministérialité, affirmation des administrations par rapport aux organismes politiques, multiplication des politiques constitutives ou processuelles, renforcement du rôle des élites locales, développement de la négociation contractuelle, importance et diversité des modes locaux de coordination, porosité et hybridation des logiques entre sphère publique et privée... (Le Galès, 1995 - Jouve Bernard, Lefèvre, 1999 - Osmont, 1999 - Kohler-Koch, Larat, 2000).

¹⁰¹ Pour une mise en lumière des influences américaines sur l'évolution du système de protection sociale britannique, voir Deacon (1999).

¹⁰² A l'articulation des champs politique, économique, médiatique et de la connaissance dont ils combinent les différentes formes d'autorité, les « *think-tanks* » sont des entités hybrides qui participent au cadrage et au formatage du débat public, par une activité de prise de position associée à un travail relationnel conséquent. « *Ils se sont de plus en plus définis les uns par rapport aux autres et cette dynamique a contribué à la formation d'une « niche institutionnelle » spécifique* » (Medvetz, 2010, p. 177). Prenant appui sur l'exemple de la Brookings institution, Renaud Payre et Gilles Pollet reviennent sur les échanges historiques entre les premiers think tanks américains et le monde universitaire (Payre, Pollet, 2010, pp. 16-19). Au sujet du tournant néolibéral, Patrick Hassenteufel met en avant l'activité en Angleterre, du Center of Policy Studies et de l'Adam Smith Institute, aux USA, de la Heritage Foundation, de l'American Enterprise Institute for Public Policy Research et de la Hoover Institution et en France, du Club de l'Horloge et de l'Institut La Bédotie (Hassenteufel, 2008, pp. 209-210). Au sujet des think-thanks britanniques, de leur rôle dans le mouvement conservateur mais aussi dans la Troisième voie (Institute for public policy research, Demos), voir Faucheur-King et Le Galès (2007, p. 66).

Dans ce paysage où la décision apparaît davantage fragmentée, la place occupée par les experts et les technocrates grandit, ce qui contribue à diffuser, en particulier à l'échelle européenne, des valeurs et des recettes d'action relativement analogues. Par exemple, Mattéo Jessoula et Paolo R. Graziano ont mis en évidence au sujet de l'Etat-providence italien, « *la présence d'une communauté épistémique favorable aux réformes, constituée d'experts, d'universitaires et/ou de professionnels socialisés aux idées européennes et en mesure d'y puiser des ressources cognitives* » (Graziano, Jessoula, 2013, p. 64). La fabrique de l'action publique se retrouve alors traversée par une nouvelle dialectique. Sur un premier versant, la promotion de la subsidiarité pousse à la différenciation territoriale, ce que renforce l'inégale distribution des capacités politiques, en particulier quand il s'agit pour un gouvernement national ou local de se saisir de ressources présentes à un niveau supra et de les transformer au profit d'une stratégie propre. D'un autre côté, les mécanismes européens de coordination ainsi que l'avènement de réseaux internationaux relativement dépolitisés contribuent à une certaine convergence des politiques nationales et des stratégies locales (Dehousse, 1996 - Pasquier, Pinson, 2004 - Jacquot, 2013).

En France, à partir des années 1980, les élites technocratiques et le personnel politique se convertissent progressivement aux impératifs de gestion¹⁰³. Le resserrement idéologique de l'expertise d'Etat promeut la désinflation compétitive au rang de croyance centrale guidant dorénavant la conduite des affaires publiques. Pourtant, la diffusion du paradigme néolibéral n'a pourtant rien de mécanique ; elle s'accompagne de multiples opérations d'adaptation aux spécificités nationales. Les références françaises vis-à-vis du solidarisme, la reconnaissance de la dette sociale et le principe d'un contrat général entre les générations s'avèrent peu conciliables avec les stratégies transformatrices prônées par le modèle libéral. En effet, ni le recours aux assurances personnelles qui correspond à une stratégie de « *remarchandisation du travail* », ni le renvoi massif vers l'entraide privée qui correspond à une stratégie de « *familiarisation des risques* » n'apparaissent pouvoir aisément remplacer les valeurs républicaines du modèle français (Esping-Andersen, 1999, p. 286). Il s'ensuit un processus d'hybridation à travers lequel la propagation des thèses néolibérales rencontre le cadre hérité¹⁰⁴.

Les arguments développés par John Rawls et ses vulgarisateurs, au premier rang desquels on trouve en France Jean Baptiste de Foucault et Pierre Rosanvallon, vont largement contribuer à

¹⁰³ « *Le grand dessein européen est ainsi un puissant substitut à la défaite qui s'esquisse de la grande ambition sociale* » (Jobert, 1994b, p. 52).

¹⁰⁴ Didier Renard met en lumière les résultats de ce processus d'hybridation dans le domaine des retraites en soulignant qu'à la fin des années 1990, « *l'opposition tranchée entre répartition et capitalisation ne constitue plus une ligne de fracture* » (Renard, 1999, p. 81).

imbriquer dans le cadre solidariste et républicain, les thèses néolibérales centrées sur la valorisation des potentialités de chaque individu et la diminution des responsabilités prises par l'Etat. Ainsi, « *ce modèle théorise beaucoup plus qu'on ne le croit, ou qu'on ne veut le dire, la politique française de réduction des inégalités ; mais il n'est pas aisé à appliquer, car il cherche à concilier utilitarisme et égalitarisme* » (de Foucault, 1998, p. 21). C'est sur le mode rationnel, parfois qualifié de « *rationnel égoïste* », que John Rawls propose une justice distributive tendant à concilier gestion des conflits d'intérêts et répartition des fruits de la coopération sociale vers les plus défavorisés¹⁰⁵. L'orientation des agents pour ce principe de justice sociale est le fruit raisonnable et raisonné d'un calcul, chacun pouvant être un jour dans l'état de besoin. C'est ainsi qu'aux Etats Unis, dans la lignée des thèses de John Rawls, le fait que l'égalité des chances ne joue pas pour les minorités a donné naissance aux « *politiques d'affirmative-action* »¹⁰⁶. Dans les discours éclairés, cette nouvelle référence - celle qui promeut l'équité et le recours possible à la discrimination positive - se diffuse rapidement et massivement, reconnaissant le caractère inéluctable des différences liées à une juste concurrence et, tout à la fois, légitimant la redistribution vers les plus défavorisés.

Permettant d'intégrer au libéralisme la prise en compte des inégalités, cette vision de la justice sociale est conditionnée, toutefois, à une exigence majeure : pour être admise par tous et sceller ainsi le caractère raisonné et démocratique de l'assistance, encore faut-il que chacun se considère être, un jour, dans l'état de besoin¹⁰⁷. Or si « *l'opacité du social est une condition implicite du sentiment d'équité* » (Rosanvallon, 1995, p. 54), la couverture des mécanismes de différenciation sociale par « *le voile d'ignorance* » de la théorie pure de John Rawls n'apparaît plus des plus solides. En effet, le voile d'ignorance s'entrouvre, sous les effets des progrès de la connaissance scientifique et du diagnostic des causes de vulnérabilité, et cette diffusion des connaissances ne va pas sans engendrer des jugements moraux concernant les « *comportements à risque* ». Dans une période où les difficultés économiques ne frappent pas au hasard, la connaissance accrue des différences entre individus et entre groupes, en réduisant la taille des classes de risques, met à l'épreuve les fondements assurantiels du

¹⁰⁵ Le travail de John Rawls, professeur à l'université de Harvard, critique, articule et ambitionne de dépasser les perspectives utilitaristes, la théorie des jeux et les théories du contrat social. Le libéralisme, cadre dans lequel John Rawls place son raisonnement, se définit par la tolérance en une multiplicité des conceptions de ce qui est « bien ». L'orientation pour la justice sociale provient alors d'un calcul et non pas d'une injonction morale et métaphysique (Rawls, 1993, p. 238). Il prône ainsi un « *un système d'équité fondé sur la redistribution sociale, celle-ci étant optimisée pour pénaliser le moins possible l'initiative individuelle et avantager le plus possible les moins fortunés. C'est l'optimum de John Rawls qui n'accepte les inégalités que pour autant qu'elles soient en définitive, à l'avantage des plus faibles* » (de Foucault, 1998, p. 21).

¹⁰⁶ Actant le fait que l'égalité des chances ne jouerait pas pour les minorités, les « *politiques d'affirmative action* » débouchent sur un accès favorisé au système éducatif ainsi que sur une priorité à l'emploi dans l'ensemble des entreprises avec lesquelles l'Etat fédéral passe des contrats importants (Noblet, 1998).

¹⁰⁷ Par précaution, par prévoyance, nous acceptons de cotiser ou de financer par l'impôt un certain nombre de prestations sociales car nous ne connaissons pas notre vulnérabilité véritable par rapport aux risques concernés.

contrat social : un seul et même voile a de plus en plus de difficulté à recouvrir l'ensemble de la société (Rosanvallon, 1995, pp. 55-56).

La difficulté d'établir un consensus sur la répartition des efforts de protection est alors une des conséquences de cet effritement du voile d'ignorance. En particulier, les rééquilibrages de la protection sociale pour une meilleure prise en compte des effets sociaux de la crise économique [efforts en matière d'indemnisation du chômage, augmentation des allocations parentales, développement des programmes en direction des jeunes enfants et ceux visant l'insertion des jeunes adultes...] sont loin de faire l'unanimité¹⁰⁸. Durant les années 1980, la mise en cause des mécanismes de la régulation sociale hérités des trente Glorieuses, le développement du paradigme néolibéral, la mise en débat des exigences de la justice sociale et l'effritement du voile d'ignorance apparaissent comme autant d'éléments rendant incontournable et délicate la recomposition des modes d'action en matière sociale.

➤ *L'exclusion, l'insertion et la proximité en toile de fond des nouvelles politiques sociales*

La thématique de « l'exclusion » qui apparaît à la fin des années 1980¹⁰⁹, les mises en scène médiatiques du spectre de la fracture sociale qui l'accompagnent et l'angoisse collective ainsi véhiculée vont contribuer à recréer un voile d'ignorance légitimant l'intervention sociale vers les plus défavorisés. Dans ce renouvellement idéologique, la constitution de l'exclusion en nouveau problème public et celle de l'équité en philosophie d'action prennent appui sur la critique des formes classiques de l'assistance et des effets pervers qu'elles engendrent.

- D'origine anglo-saxonne, la première analyse qui alimente cette posture critique se base sur la théorie des « *choix rationnels* », issue de la microéconomie. Elle met le doigt sur la difficulté qu'il y a à aider financièrement, sans éloigner du marché du travail, et voit dans les mécanismes assistanciers, une « trappe à pauvreté ». La référence à la contrepartie, mais aussi le contrôle par les pouvoirs publics des trajectoires individuelles, sont considérés comme des outils légitimes car « *l'Etat doit user de son monopole de la violence*

¹⁰⁸ Gosta Esping-Andersen souligne ainsi le poids des préférences de l'électeur médian (retraité et salarié relayé par les syndicats) dans les décisions concernant les politiques sociales

¹⁰⁹ Prenant le relais de la « *nouvelle pauvreté* », la thématique de l'exclusion remonterait au livre de François Dubet sur *La galère* (1987). En décembre 1988, la Revue *Esprit* lui consacre un numéro puis lance en 1991 un « manifeste contre l'exclusion ». L'exclusion fait alors « *l'objet d'un discours progressivement plus théorique, plus unifié et plus général* » qui est mis en lien avec le problème des banlieues (Tissot, 2007, p. 76 et 90-91). Si la plupart des auteurs soulignent que l'exclusion est une dénomination assez peu rigoureuse, Serge Paugam la qualifie de « *concept horizon* », formule qu'il emprunte à Emile Durkheim, car, derrière les phénomènes d'apparence hétérogène, il souscrit à l'hypothèse de processus aux caractéristiques communes (Paugam, 1996, p. 566).

légitime pour obliger les « exclus » et les pauvres à s'insérer dans des dispositifs qui conduiront au travail » (Merrien, 1999, p. 157).

- La deuxième analyse s'appuie sur la sociologie de l'interaction qui influence bon nombre de chercheurs français en sciences sociales. A partir des concepts de déviance et de stigmat, les effets du regard et du traitement social portés sur ceux qui sont assignés à un statut d'assisté, sont ainsi relevés (Paugam, 1991).

La promotion de l'activation des dépenses sociales et des projets personnels contractualisés¹¹⁰ se conjugue avec la remise en cause de l'esprit de routine des travailleurs sociaux, en particulier ceux qui, en poste au sein des Directions départementales des affaires sociales (DDASS) et fonctionnaires de l'Etat jusqu'en 1983, exercent au sein du service social de polyvalence ou encore de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). En effet, il devient assez communément admis que leur appétence pour la psychologisation des problèmes sociaux ne facilite pas leur participation aux interventions collectives, que leur trop fort adossement aux logiques administratives rend difficile le travail en mode projet et que leur incessante référence au secret professionnel traduit un fonctionnement proche de l'exercice libéral, peu soucieux des priorités politiques et peu enclin au travail partenarial.

Plus généralement, on assiste à une remise en cause de l'action publique catégorielle administrée par le haut et à la dénonciation de la non-efficience des dispositifs sociaux trop bureaucratiques. « *Le mode d'intervention vertical et cloisonné sert de référence négative pour construire de nouveaux modes d'intervention sociale* » (Palier, 1998, p. 18). Tout cela engendre une redécouverte des vertus de la proximité. « *A travers la valorisation des rapports de proximité, c'est la verticalité des règles sociales impersonnelles, jugée trop générale, qui est invalidée* » (Le Bart, Lefebvre, 2005, p. 12). Le retour vers le local est alors justifié comme étant plus efficace, plus efficient et politiquement plus démocratique¹¹¹. En effet, les institutions de proximité seraient mieux à même de produire une approche personnalisée et transversale et, ainsi, de traiter l'interdépendance croissante des problèmes sociaux : emploi, éducation, pauvreté économique, discrimination culturelle... D'autre part, les élus locaux seraient particulièrement sensibles aux considérations des électeurs-contribuables et

¹¹⁰ Les mesures de « learnfare » conditionnent le versement d'allocations aux adultes en fonction de la scolarisation de leurs enfants, les mesures de « wedfare » favorisent la stabilité conjugale et la limitation des naissances et les mesures de « workfare » obligent les demandeurs d'emploi à participer à des travaux d'intérêt général. Ces dispositions participent de ce contrôle des comportements où ce sont les personnes percevant une aide publique qui ont une dette envers la société et non le contraire (Rosanvallon, 1995).

¹¹¹ On retrouve l'influence des thèses d'économistes néo-classiques, en particulier le théorème du « fiscal fédéralisme » de Wallace Oates (1972) vantant les mérites d'une gestion de proximité des affaires publiques et les travaux de Musgrave (1974) sur le choix de territoires pertinents pour les différentes fonctions budgétaires (allocation, stabilisation et redistribution). Pour une critique de cette perspective, voir par exemple Messu (2007).

chercheraient ainsi à optimiser, avec plus de conviction que les élus nationaux et les gestionnaires des grandes administrations, l'affectation sociale des ressources prélevées. Enfin, la prise en charge décentralisée rapproche la décision et l'administration de la géographie des territoires vécus (Hassenteufel, 1998, p. 6).

Face à la question sociale, *« nous sommes clairement dans un domaine où l'Etat n'a plus le monopole de la définition de l'intérêt général, où une conception ouverte et décentralisée du service public se fait jour, mettant en porte-à-faux les cadres organisationnels hérités : mécanismes de délégation et de coopération entre les acteurs, cadres juridiques d'utilisation des personnels, règles de gestion des moyens et cadres budgétaires et comptables »* (Lafore, 1999, p. 394). Cette « relocalisation » de l'action sociale s'organise alors autour de deux formes relativement distinctes.

- D'une part, les départements, avec les lois de décentralisation de 1982 et 1983, se voient dotés de compétences en matière d'action sociale et deviennent responsables, à partir de la loi de juillet 1988 instaurant le RMI, du volet insertion qui lui est associé.
- D'autre part, par le biais des *« politiques constitutives »*¹¹² et des *« processus de contractualisation »*, l'Etat convoque les collectivités territoriales et établissements publics de coopération (EPCI) afin qu'ils participent à la gestion des problèmes qui résistent aux formes classiques de l'action sociale héritée des Trente Glorieuses. Par le jeu de conventions, ceux-ci se trouvent alors invités à construire des diagnostics locaux et à coproduire, avec les services déconcentrés de l'Etat, des normes locales qui ont vocation à donner corps à des orientations nationales édictées de manière assez peu prescriptives (Lascoumes, 1996 - Duran et Thoenig, 1996 - Gaudin, 1999).

Complémentairement à cet appel à la capacité politique locale, *« la territorialisation de la question sociale »* se concrétise par le fait que certains territoires et leurs habitants se retrouvent désormais érigés en objets spécifiques de l'intervention sociale. Précisément, durant les années 1980, la référence aux quartiers périphériques des grandes villes devient un élément majeur pour penser et organiser de nouvelles formes d'action sociale, avec pour cible d'améliorer la vie quotidienne des populations logeant dans les logements sociaux. *« Pour ceux qui sont les victimes [de l'exclusion], la citoyenneté urbaine devient ainsi le substitut à une*

¹¹² Jean-Claude Thoenig et Pierre Duran parlent de *« politiques constitutives »* organisant des offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs, créant ainsi des fenêtres d'opportunité pour l'action collective. *« L'Etat mobilise autrui en nommant une mesure, mais sans trop la définir, sans remettre en cause les anciennes institutions, en sollicitant l'implication d'acteurs tiers, mais sans imposer sa manière comme dénominateur commun obligé »* (Duran, Thoenig, 1996, p. 596). Dans la même logique, on parle aussi de *« politiques d'organisation »* ou encore de *« politiques processuelles »* se caractérisant par le fait que *« les décisions qu'elles objectivent et les choix des instruments qu'elles opèrent portent davantage sur des procédures que sur la définition des contenus substantiels »* (Lascoumes, 1996, p. 332).

citoyenneté sociale et professionnelle à laquelle ils ne peuvent prétendre » (Jobert, 1994, p. 79). Les quartiers sensibles, fragilisés, en difficulté, qui décrochent, deviennent les supports d'une logique de discrimination positive territoriale, témoignant en cela d'une diffusion – au moins en apparence - du principe d'équité dans le traitement français de la question sociale¹¹³.

➤ *La politique de la ville comme laboratoire*

Articulant ces deux processus - *localisation et contractualisation / territorialisation et discrimination positive* - dans un même cadre procédural, la politique de la ville¹¹⁴ va s'avérer particulièrement emblématique des nouvelles politiques sociales qui, initiées par des administrations de mission¹¹⁵ et construites en référence à des besoins locaux, visent à s'affranchir des limites de l'action sociale catégorielle. Durant les années 1980 et 1990, la politique de la ville constitue un laboratoire où s'expérimentent puis se stabilisent de nouvelles recettes d'action : négociation entre l'Etat et les acteurs locaux de plusieurs générations de contrats d'action publique, constitution d'une géographie prioritaire qui précise les territoires prioritaires d'intervention, animation interinstitutionnelle, mise en œuvre intersectorielle, démarches évaluatives répétées...

Les nouvelles stratégies d'action publique qui sont expérimentées dans ce cadre sont pensées en écho à la crise de la centralité de l'Etat mais aussi à la crise de la sectorialisation des logiques d'intervention. En effet, comme le soulignent Patrice Duran et Jean Claude Thoenig, « *frappées de plein fouet par la crise, les villes et leurs banlieues sont révélatrices de l'interconnexion des problèmes sociaux* ». Désormais les demandes sociales s'expriment davantage au travers « *des problèmes vécus, qui sont par nature transversaux aux nomenclatures et aux organigrammes ; appelant une compréhension, une intermédiation et une intelligence transversales des problèmes* » (Duran, Thoenig, 1996, p. 593 et 598). Ainsi, avec la

¹¹³ Pour une discussion critique des effets réels de cette diffusion du principe de discrimination positive, voir Estèbe (2005c) et les rapports ONZUS (2011, 2012).

¹¹⁴ Prenant appui sur les opérations « habitat et vie sociale » (HVS -1977), la genèse de ce nouveau pan de l'action publique coïncide avec l'ouverture d'une « *fenêtre d'opportunité* ». Au début des années 1980, celle-ci correspond à la conjonction de l'expression violente de ce qui va constituer le problème des banlieues (*problem stream*), de l'élection de François Mitterrand couplée avec l'arrivée aux affaires de bon nombre de maires de grandes villes (*political stream*) et de la remise en cause des modes d'intervention traditionnels hérités de l'Etat providence (*policy stream*) (Damamme, Jobert, 1995).

¹¹⁵ Sur les administrations de mission et la distinction introduite par Edgar Pisani dès 1956 par rapport aux administrations de gestion, puis sur les missions du 2^{ème} type [missions locales, Développement social des quartiers (DSQ), Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD)...], voir Donzelot et Estèbe (1994).

politique de la ville qui s'organise¹¹⁶, le recours au territoire pour penser la question sociale est-il censé favoriser l'appréhension transversale des problématiques sociales, alors que la localisation du pilotage et de la mise en œuvre doit permettre de densifier la coopération interministérielle entre les services de l'Etat et de favoriser, sur les sites concernés, la construction de partenariats élargis.

Dans cette perspective de mise en cause des approches trop strictement sectorielles, croisant territorialisation des problématiques sociales et localisation de l'action, la notion de projet de développement social local (DSL) s'impose comme référence obligée¹¹⁷. « *Au modèle vertical du service public sectoriel, cloisonné, animé par des professions structurées, s'oppose ainsi une nouvelle action publique horizontale fondée sur l'action globale, le projet et le contrat dont la politique de la ville serait la matrice... ; le développement local deviendrait le lieu de réconciliation toujours recherché, jamais trouvé, du social et de l'économique* » (Jobert, 1994, p. 80-81).

La réalisation de diagnostics locaux permet de composer des argumentaires stratégiques visant le développement social en croisant les sphères économique, éducative, urbanistique, culturelle...¹¹⁸. Il s'agit de promouvoir des synergies entre développement socioéconomique, lutte contre la ségrégation urbaine, prévention de la délinquance juvénile, prise en compte des phénomènes de discrimination.... Ainsi, sur chaque site, les instances qui doivent porter la nouvelle ingénierie socio-territoriale se mettent-elles en place : comité de pilotage interinstitutionnel, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), chef de projet...

➤ *La remise en cause de l'action sociale sectorielle et la diversification des acteurs légitimes.*

L'appel à la nécessaire participation des habitants complète cet intérêt pour une gestion locale et une approche territorialisée de la question sociale (Bacqué, Biewener, 2013 - Carrel, 2013). Produire de la solidarité ne se résume plus à distribuer des prestations ni à proposer des accompagnements éducatifs et psychosociaux, d'autant que l'assistantat est désormais

¹¹⁶ A la même époque, des stratégies de développement social urbain se mettent en place dans différents pays européens (Jacquier, 1991, 2003 - Baillergeau, 2007b), au Québec (Séguin, Divay, 2004) et aux Etats Unis (Kirszbaum, 2008).

¹¹⁷ Projets de développement social des quartiers (DSQ) concernant 148 quartiers lors du IXème plan 1984-89, puis projets de développement social urbain mis en œuvre dans le cadre des contrats de ville et traduisant un élargissement des stratégies d'intervention au niveau de l'agglomération.

¹¹⁸ Au sujet de ce processus d'élargissement par lesquelles des stratégies d'intervention sociale sortent de l'action sociale pour prendre appui sur une diversité de logiques sectorielles, voir par exemple Dubois et Laborier (1999).

considéré comme référence-repoussoir. Avec le développement social local, ce sont la mobilisation, la conscientisation et même le recours à une certaine conflictualité¹¹⁹ qui deviennent les nouveaux horizons de cette action sociale qui se localise, se territorialise et se déssectorialise (Dumas, Séguier, 1999). La nouvelle façon de faire promeut le travail de groupe et l'entraide (Turcotte, Lindsay, 2008), la mobilisation de leaders intermédiaires, l'animation collective et l'intervention de pairs (CSTS, 1987 - Bourque et al., 2007).

Dans cet enchevêtrement, les initiatives se combinent, se contrarient ou encore se confondent. Des programmes européens apparaissent¹²⁰, des services voient le jour et de nouveaux acteurs prennent place (Nonjon, 2005). De nouvelles fonctions et de nouveaux métiers [chargés de mission, agents d'insertion, médiateurs, adultes relais...] débordent les cadres professionnels déjà construits : « *Toute une série de nouveaux métiers battent en brèche le monopole du travailleur social, en même temps que la résurgence du bénévolat qualifié et militant...* » (Blum, 2002, p. 94). La précarisation des cadres d'emploi constitue le corolaire à ce foisonnement des parcours légitimes (Bouvaist, 2005 - Lafore, 2009).

Dans ce cadre renouvelé, les projets sociaux de territoire (PST) ou encore les schémas territoriaux conçus à l'échelle des quartiers, des agglomérations, ou encore des Pays, se multiplient. Ces nouveaux outils tentent d'articuler, d'une part, les politiques et programmes d'action en direction des quartiers sensibles ou des zones rurales en voie de désertification et, d'autre part, l'action sociale plus traditionnelle (Hamzaoui, 2002 – Sauvayre, Vanoni, 2005). Toutes ces opérations passent par un travail de qualification - plus ou moins explicite - du territoire concerné, nécessite les concours de nouveaux professionnels - en particulier les chefs de projet et coordonnateurs des dispositifs territorialisés -, passe par la mobilisation des acteurs associatifs, se négocie avec les services de l'Etat local et se concrétise au final dans le discours des élus. A travers la localisation des nouvelles formes d'action publique, sur chaque scène contractuelle, il s'agit désormais de négocier une vision partagée de ce que le territoire concerné « fait » au social.

¹¹⁹ Les principes de l'éducation populaire et de l'animation sociale se diffusent en prenant appui sur les travaux de Paolo Freire ou encore de Saul Alinsky. Sur la pénétration en Europe de l'organisation communautaire, voir Baillergeau (2007b) et pour une critique et une mise en lumière des limites de cette dynamique, voir Messu (2007).

¹²⁰ On pense ici aux fonds structurels en faveur des régions en retard de développement (FEDER), au Fonds social européen (FSE) et aux projets visant la prévention des discriminations (EQUAL).

Section 2.

La catégorie « quartiers en difficulté » et les répertoires associés

S'appuyant sur la solidarité corporatiste, sur la reconnaissance de l'assistance puis sur l'avènement du système assurantiel, le processus historique de socialisation des risques s'accompagne d'un effacement des territoires dans la manière de penser la question sociale et entraîne une délocalisation de sa gestion. Les années 1980 se caractérisent par la montée en charge de l'exclusion, par les tensions que connaissent les budgets sociaux et par la remise en cause des lourdeurs qui affectent les grandes administrations sociales. Hérités du solidarisme, les objectifs de nationalisation et d'universalisation de la protection sociale n'y suffisent plus. Dès lors, le cadre de référence mobilisé pour gérer la question sociale compose avec :

- la thèse de la justice sociale qui légitime le ciblage des interventions vis-à-vis des personnes en situation d'exclusion mais aussi en direction des territoires défavorisés,
- la notion de subsidiarité diffusée par l'Union Européenne et le « *small is beautiful* » des néo-libéraux anglo-saxons qui encouragent la déconcentration, la décentralisation et les politiques constitutives,
- le développement local nourri de références communautaires et tiers-mondistes qui promeut l'hybridation intersectorielle et le fonctionnement en mode projet.

L'articulation du paradigme néolibéral et du cadre républicain débouche alors sur la redécouverte des vertus de la proximité. L'aménagement territorial hérité de la période antérieure se fait plus sélectif et, concomitamment, la prise en compte des objectifs sociaux déborde l'action sociale catégorielle. Cependant, la plasticité des nouveaux référents nécessite des traductions locales et autorise, suivant les lieux, les organismes, les périodes et les acteurs, des modes d'argumentation et d'intervention différenciés et potentiellement concurrents.

Prenant au sérieux le fonction de « laboratoire » que joue la politique de la ville vis à vis des nouvelles formes de localisation et de territorialisation de l'action publique, nous avons décidé, à partir de 1996, d'orienter nos travaux dans cette direction. Nous proposons, dans la deuxième section de ce premier chapitre, de repérer comment sont construits les principaux « mots d'ordre » guidant les mises en forme de la politique en faveur des « *quartiers en difficulté* », d'autant qu'elle porte l'ambition de renouveler en profondeur les politiques sociales existantes.

1. Retour sur le cadre d'analyse.

Dans cette réflexion sur la gestion localisée et sur les différentes formes de territorialisation de la question sociale, nous abordons la politique de la ville en précisant tout d'abord le caractère limitatif de la distinction entre processus « bottom up » et « top down », et en soulignant aussi le manque de pertinence qu'il y aurait à s'engager dans une recomposition essentiellement socio-historique. Prenant appui sur une approche cognitive de ce domaine d'action, nous utilisons la notion de « *répertoire d'action* » pour analyser les sens que prend le recours au territoire dans la fabrication des différentes manières d'agir.

➤ Schématisation des processus de localisation et approche diachronique

Afin d'appréhender les différentes dynamiques parcourant le déploiement de la politique de la ville, une première option consiste à mobiliser la distinction assez classique entre, d'une part, « *les politiques localisées* » se référant à la logique de planification mise en œuvre à partir du centre et de ses relais déconcentrés et, d'autre part, « *les politiques locales* » se référant à la logique du développement local, essentiellement construites sur l'initiative des forces sociales propres au territoire concerné¹²¹.

- Les « *politiques localisées* » contribuent à ajuster les normes centrales et affectent les moyens, en fonction des spécificités et mobilisations locales. Dans cette première logique, celle de « *mise en cohérence pilotée par le centre* » (Hassenteufel, 1998, p. 6), l'autorité centrale accepte une prise en compte marginale des spécificités locales dans la production de l'intérêt général¹²².
- Les « *politiques locales* » se constituent davantage dans une logique inductive, ascendante et intersectorielle, basée sur un encouragement à la participation active des destinataires. Dans cette seconde logique, la formulation de l'intérêt local et la construction de sa montée en généralité s'avèrent des opérations centrales¹²³.

¹²¹ En lien avec la clarification que nous avons précédemment proposée, nous utilisons les termes de « *politiques localisées* » et de « *politiques locales* » là où des auteurs comme Michel Autès (1995) ou François Aballéa (1996) utilisent les termes de « *politiques territorialisées* » et « *politiques territoriales* ». Quelles que soient les appellations retenues, nombreux sont les travaux qui, dans les années 1990, insistent sur cette différenciation entre les dynamiques de type « *Top down* » et « *Bottom up* ». (Fontaine, 1996 - Estèbe, 1999 - Cadiou, 2009, p. 81).

¹²² Cette dynamique n'est pas sans lien avec celle de la régulation croisée ; toutefois, les négociations sont ici explicites et font partie des règles du jeu affichées : voir note 84.

¹²³ Se référer à cette construction permet alors aux gouvernants locaux de sélectionner, parmi les besoins que le pouvoir central ne peut plus prendre en charge, ceux qui devront être traités prioritairement (Rangeon, 2005).

En suivant cette première option, les processus de localisation à l'œuvre seraient donc plus ou moins caractérisables suivant :

- l'orientation traversant l'appréhension des problématiques sociales,
- le degré de verticalité ou d'horizontalité des régulations,
- la place donnée aux spécificités locales dans la définition de l'intérêt général,
- le mode d'action mobilisé,
- la dynamique participative suscitée,
- et, en définitive, le registre d'intervention dans lequel se conçoit l'intervention publique.

Figure N°1.
Les deux pôles de la localisation des politiques publiques
(Rouzeau, M)

Processus de localisation	Politiques localisées	Politiques locales
Appréhension des problématiques	Spécialisation	Transversalité
Relation Centre Périphérique	"Top down"	"Bottom up"
Référence à l'intérêt général	Intérêt général localisé	Intérêt local généralisé
Modes d'action	Sectorialité	Intégration
Participation	Concession	Encouragement
Registre d'intervention	Planification	Développement

Une seconde option consiste à préciser les principales étapes socio-historiques qui jalonnent la construction institutionnelle de la politique de la ville. Derrière la sédimentation et parfois les revirements des appellations, quelques traits saillants peuvent ainsi être mis en avant :

- Il convient tout d'abord de remarquer que depuis plus de trente années, et bien que faisant l'objet de critiques fortes et récurrentes, le déploiement organisationnel de cette politique en faveur des « quartiers en difficulté » franchit les étapes les unes après les autres¹²⁴, survivant ainsi aux différentes alternances électorales.
- A partir des premières expérimentations telles que les opérations « Habitat et vie sociale » (HVS) puis à travers les opérations DSQ durant les années 1980, l'objet « quartier en difficulté » est le plus souvent référé à des stratégies de développement endogène, aux vertus de l'économie solidaire, parfois accompagné d'opérations de remodelage urbain, comme dans le cadre de « Banlieues 89 », par exemple (Piron, 2003). Durant cette période fondatrice, se constitue autour de la politique de la ville, un réseau de réformateurs¹²⁵. Derrière cet objet quelque peu étendard, des élus, des hauts fonctionnaires, des chargés de mission issus de différents ministères, des experts se reconnaissent qui ambitionnent de rénover en profondeur les politiques sociales.
- Créée en 1986, la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CND SQ) devient la Délégation interministérielle à la ville (DIV) en 1988 ; un ministère de la ville voit le jour fin 1990 confié à Michel Delebarre, puis à Bernard Tapie. Succédant à Yves Dauge à la tête de la DIV, Jean-Marie Delarue¹²⁶ contribue au passage de l'ère de la militance et des pionniers à celle d'une action plus consensuelle et reconnue (1991-1994).

¹²⁴ Depuis 1976, le déploiement de la politique de la ville s'organise en quatre grandes étapes : Etape N°1. Les premières expérimentations : opérations Habitat et vie sociale à partir de 1976 - Etape N°2. Le modelage des discours et l'intégration des structures dans la planification (VIII, IX et Xème Plans - 1981 - 1992) : Création des zones d'éducation prioritaire (1981 - ZEP). Rapport Schwartz sur l'insertion professionnelle des jeunes puis création des missions locales, rapport Bonnemaison (1983) à l'origine des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et rapport Dubedout débouchant sur les opérations de développement social des quartiers (DSQ) et mission « Banlieues 89 » (1982-83). Création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) (1988) et mise en place des 13 premiers contrats de ville (1989). Discours de François Mitterrand à Bron (4décembre 1990) puis nomination de sous-préfets à la ville - Loi d'orientation pour la ville (Loi du 13 juillet 1991) - Etape N°3. L'inscription des différentes interventions dans le cadre stabilisé de la géographie prioritaire (1993-1999) : 215 contrats de ville, 12 grands projets urbains (1994). Pacte de relance (Loi du 14 novembre 1996) et zonage à plusieurs échelons (décret du 26 décembre 1996) : zone urbaine sensible (735 ZUS), zone de redynamisation urbaine (350 ZRU), zone franche urbaine (44 ZFU). Rapport Sueur (1998) puis opération de rénovation urbaine (ORU) et grands projets de ville (GPV) (Loi SRU du 13 décembre 2000) - Etape N°4. La rénovation urbaine et les nouveaux instruments : Loi du 1^{er} août 2003 dite loi Borloo, création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'observatoire national des ZUS (ONZUS) et du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) – Lancement du programme de réussite éducative (PRE) (2005) puis création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) (2006). Plan Espoir Banlieue (2008). Annoncé par François Lamy en Conseil des ministres le 2 août 2013 et adoptée par le Parlement le 13 février 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine instaure un contrat urbain global à l'échelle intercommunale et redéfinit les quartiers prioritaires à partir d'un critère unique, celui de la concentration urbaine de pauvreté. Pour plus de précisions sur les aspects organisationnels, voir Chaline(1997), Damon (1998) et plus récemment Boisson (2010) ainsi que Cour des comptes (2002, 2012).

¹²⁵ « Tous ne se connaissent pas personnellement, mais ils se côtoient dans les mêmes institutions, fréquentent les mêmes colloques, conférences, réunions publiques, écrivent dans les mêmes revues et ouvrages collectifs, se retrouvent au sein des mêmes commissions, sont sollicités par les mêmes médias et, enfin, parlent la même langue » (Tissot, 2007, p. 13).

¹²⁶ Enarque et conseiller d'Etat, Jean-Marie Delarue avait préalablement occupé des postes de cabinet ministériel et avait été affecté au service des affaires sociales au Commissariat général au plan.

A partir de 1993, la politique de la ville sort du « jaune budgétaire » qui la voyait dépendre des lignes de crédits venant des autres ministères, et passe au « bleu budgétaire », disposant dorénavant de son budget propre. Parallèlement, l'élargissement de l'objet - le passage du quartier à la ville dans son ensemble – s'accompagne de la municipalisation des dispositifs de pilotage. La marginalisation de la posture militante, le renouvellement important des équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) et la prise en compte de la dimension intercommunale sont autant d'éléments qui témoignent de l'intégration de l'ingénierie socio-territoriale au sein de l'administration locale.

- En 1996, la construction d'un système national d'observation (INSEE, 1996) puis la mise au point d'un indice synthétique d'exclusion (Estèbe, 2004, p. 50) participent d'un cadrage par les instruments de ce qui fait problème, véhiculant une approche homogénéisant des territoires de la politique de la ville. Le Pacte de relance et l'expérience des zones franches (1996), le Programme de renouvellement urbain (1999), puis la loi Borloo et le Programme de rénovation urbaine (2003) prolongent cette perspective normalisatrice en systématisant le recours aux logiques de restructuration urbanistique et les stratégies de peuplement basées sur la recherche d'une plus grande mixité sociale. Avec la réforme récente promue par François Lamy¹²⁷, le resserrement de la géographie prioritaire, la volonté affichée d'une plus grande participation citoyenne et une attention a priori plus soutenue à la mobilisation des politiques de droit commun viennent compléter cette institutionnalisation toujours en marche.

Cependant assez vite, nous avons appréhendé les limites et les difficultés que pouvait représenter chacune de ces deux options.

- De prime abord, nous avons ressenti le risque normatif accompagnant une utilisation trop systématique de la catégorisation « politiques localisées/politiques locales ». En effet, à notre sens, « *la petite musique territoriale* » qui se diffuse tout au long des années 1980 et 1990 (Faure, 2004) érige de manière trop systématique les « *politiques locales* » en un constituant majeur de la « bonne gouvernance ». Elle pousse aussi à déqualifier les « *politiques localisées* », considérées exclusivement sous l'angle de scories issues d'un héritage jacobin dont il faudrait se débarrasser. Or, dans les observations que nous capitalisons à partir de 1996, nous nous apercevons que les réalités sont généralement hybrides,

¹²⁷ Après avoir été animateur socioculturel puis instituteur, François Lamy est élu député PS de l'Essonne depuis 1997. Il préside le club « Réformer », fondé par Martine Aubry. Suite de l'élection présidentielle de 2012, il est ministre délégué chargé de la Ville auprès de la ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement Cécile Duflot dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

constituées d'un mixage entre ces différentes dynamiques¹²⁸ et que, face à la complexité des enjeux urbains et sociaux, il est important de chercher à se départir d'une posture trop facilement jugeante et exagérément militante.

- Au milieu des années 1990, alors que nous commençons à interroger les logiques d'action traversant la politique de la ville, s'engager dans un travail résolument sociohistorique ne nous est pas, non plus, apparu très opportun. En effet, nous comprenons que, tout en restant attentif à la production institutionnelle, le défi consiste à s'extraire de la volonté de décrypter en permanence le flux incessant de production de mesures, de création d'instances et de lancement de programmes et ainsi d'éviter de prendre chaque effet d'annonce pour une innovation tangible. Situer le travail d'enquête dans une perspective diachronique aurait alors apporté une forme de garantie méthodologique mais, à cette époque, nous pressentons qu'à contrario de notre travail sur la sociogenèse de la question sociale et de sa prise en compte par les pouvoirs publics (section 1 de ce chapitre), nous manquons de recul pour engager une telle entreprise au sujet de la politique de la ville en train de se fabriquer. Ceci est d'ailleurs d'autant plus vrai que nous nous situons en amont des inflexions introduites par la loi Borloo de 2003 et des perspectives analytiques qu'elles allaient permettre (Epstein, 2005a, 2008, 2013). Décider de ne pas axer notre travail autour d'une analyse du cadre institutionnel et de ses évolutions permet aussi de mettre à distance le « bruit » produit par l'activité politicienne qui, progressivement et par séquence, s'empare de la politique de la ville et de se prémunir du risque de sur-interpréter l'impact des alternances électorales¹²⁹.

Ainsi notre démarche de recherche s'est-elle construite à partir d'un double constat, sans doute non complètement explicité à l'époque :

- Il convenait de tenir compte du caractère insuffisamment opératoire des approches construites en termes de verticalité /horizontalité des processus d'action.
- Nous étions conscient de la difficulté d'engager une recomposition diachronique du cadre national d'autant qu'une telle entreprise n'apparaissait pas de nature à renseigner ce qui

¹²⁸ Il s'agit ici de deux figures idéal-typiques qui, le plus souvent dans la réalité, s'interpénètrent, ce qui fait dire à François Rangeon que « la multiplication des relations de coopération contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales a rendu indiscernable la ligne de partage entre leurs compétences respectives, ce qui implique que l'intérêt général et l'intérêt local soient étroitement mêlés et ne puissent être considérés comme exclusifs l'un de l'autre » (Rangeon, 2005, p. 48). C'est aussi ce qui ressort des propos de Pierre Duran quand il souligne que « la loi n°95-115 du 4 février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans son titre même, est très représentative des interrogations actuelles sur le sens de l'action publique dans le glissement qu'elle opère de l'aménagement et du développement du territoire » (Duran, 1999, p. 117).

¹²⁹ Sur la prise en compte du jeu et du débat politique sur la politique de la ville, voir Rasmussen, (2005).

constituait et constitue toujours notre intérêt majeur : *comment se joue, sur chaque site, la rencontre entre impulsions nationales et mobilisations locales ?*

Ainsi, en parallèle d'une activité d'expertise démarrée en 1996 et tournée vers l'évaluation des contrats de ville¹³⁰, la reconnaissance de ces limites nous a-t-elle incité à réfléchir au contenu, à l'aspect substantiel de cette nouvelle forme d'action publique telle qu'elle se présentait au début de la mise en œuvre du XIIème plan¹³¹. Pour ce faire, nous avons suivi l'orientation constructiviste proposée par Berger et Luckmann (1996). Dans cette perspective, « *les phénomènes descriptibles dans le monde, qu'ils soient réputés ordinairement sociaux ou naturels, n'existent pas antérieurement et extérieurement au travail accompli pour les catégoriser* » (Lemieux, 2012, p. 172). Précisément, à partir de la dimension d'observabilité et de descriptibilité des phénomènes qui se manifestent, les problèmes publics sont « *l'enjeu d'opérations de sélection, de focalisation, d'argumentation et de dramatisation qui les hissent à un certain « degré de généralité », leur confèrent un poids de réalité ou de légitimité* » (Cefaï, 1996, p. 54). Croisant les travaux de Paul A. Sabatier (1998a, 1998b, 2000) et de Pierre Muller (1992, 1995, 2000)¹³², nous avons ainsi décidé de prendre particulièrement au sérieux la question de la formation et de la circulation des « *idées* »¹³³ alimentant le cadre national et parcourant les processus de localisation de la politique de la ville.

➤ *La référence au territoire comme un des composants des processus de localisation*

Prenant en compte que les expressions telles que « quartiers en difficulté », « développement social urbain », « politique de la ville » pouvaient se révéler fortement polysémiques, nous avons cherché à identifier, à partir de l'étude des régularités dans les expressions, les principaux argumentaires et les différentes rationalités circulant à ce propos dans les

¹³⁰ En décembre 1993, Simone Veil, ministre de la santé, des affaires sociales et de la ville (1993-1995), annonce la généralisation des contrats de ville, expérimentés depuis 1989, dans le cadre du XIème plan (1994-1998). Cette procédure est ensuite prolongée, parallèlement aux contrats de plan Etat-Région, pour l'année 1999 puis donne lieu à une seconde génération de contrats de ville (2000-2006) L'activité évaluative fait explicitement partie des engagements par les différents contractants (DIV, 1995, 2002a, 2002b).

¹³¹ La création des contrats de plan Etat Région (CPER) remonte à la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Se déroulant durant le XIème plan (1994-1999), la 3ème génération des CPER intègre la contractualisation de la politique de la ville.

¹³² Nous reprenons à notre compte la posture exprimée par Yves Surel qui, ayant proposé une recension des différents travaux alimentant les approches cognitives, écrit : « *on préférera dès lors insister sur quelques propositions générales qui semblent communes aux ouvrages et articles cités* » (Surel, 2004, p. 83). Sur la proximité et la compatibilité entre les approches de Paul A. Sabatier et de Pierre Muller, voir leur article respectif dans la *Revue française de science politique* d'avril 2000.

¹³³ Selon la définition d'Eve Fouilleux qui précise que « *les idées seront entendues comme désignant un ensemble de représentations, de grilles d'analyse et de schémas d'entendements* » (Fouilleux, 2000, p. 278).

différents « *forums* » nationaux¹³⁴. Précisément, nous avons pris le parti d'étudier les différentes inférences¹³⁵ mises en avant pour relier la catégorie « quartiers en difficulté »¹³⁶ et l'évolution de la question sociale. Précisons que dans ce travail d'analyse, l'objet « quartier en difficulté » occupe une fonction de « marqueur » générique, dont nous pensons qu'il permet d'accéder à un décryptage assez général des différentes formes de « *territorialisation* » de la question sociale et des interventions qui leur sont liées. En effet, l'attention portée à cette catégorie des « quartiers en difficulté » ouvre la voie à une appréhension plus générale de « l'effet milieu » quel que soit le type de territoires qu'on lui associe : ilot, agglomération, bassin d'emploi...

Nous avons conduit cette investigation au niveau national à partir des principaux rapports officiels produits durant la deuxième moitié des années 1990, rapports consacrés spécifiquement à la politique de la ville. Nous aussi mobilisé l'analyse des travaux contractuels réalisés pour la DIV et le Commissariat général au plan par des chercheurs tels que François Ascher, Philippe Genestier, François Aballéa, Philippe Estèbe, Sébastien Roché, Claude Jacquier.... Nous y avons cherché les explications causales, les prescriptions normatives, les propositions instrumentales qui associent le territoire – ici les quartiers en difficulté – et le renouvellement de la question sociale. En croisant ces deux types de sources, nous avons alors pu percevoir les affiliations qui se nouent entre les contributions scientifiques orientées vers l'action et la formation des argumentaires politico-administratifs.

Nous avons ainsi travaillé à dégager quatre « *répertoires d'action* » qui s'appuient chacun sur « *des systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des « visions du monde », des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs* » (Surel, 1998, p. 162) :

- La notion de répertoire a d'abord été utilisée par Charles Tilly pour analyser les différentes modalités de l'action collective. Dans cette perspective qui réfléchit la traduction des mobilisations, Michel Offerlé montre qu'il peut s'agir de formes assez poreuses permettant

¹³⁴ A partir des travaux de Bruno Jobert (Damamme, Jobert, 1999), qui voit dans les forums, un espace de confrontation des différents points de vue pouvant alimenter l'action publique, Eve Fouilleux propose de distinguer les espaces de production d'idées (forums scientifiques, forums de communication politique, forums professionnels) et le forum des communautés de politiques publiques participant plus directement à l'énonciation des recettes d'action (Fouilleux, 2000).

¹³⁵ Le processus d'inférence consiste à s'emparer d'une information pour lui associer un mécanisme de causalité inductif. « *A partir de l'observation d'un comportement, ou d'un évènement, le sujet lui infère une explication* » (Guingouain, 1999, p. 44).

¹³⁶ L'intérêt de travailler sur les différentes significations de l'objet « quartier en difficulté » s'est trouvé conforté par l'angle d'analyse présenté par Philippe Estèbe dans sa thèse soutenue en 1999. « *La politique de la ville s'est d'emblée, au début des années quatre-vingts dotée d'un objet que l'on appellera désormais les quartiers de la géographie prioritaire, qui constitue à la fois une circonscription de problème et une circonscription de solution* » (Estèbe, 1999, p. 18).

à tel ou tel groupe d'intérêts de passer de l'une à l'autre et de tenter des compositions (Offerlé, 1994).

- Pascale Laborier utilise et retravaille cette notion pour appréhender le développement des politiques culturelles : « *Le répertoire désigne la constitution d'un ensemble de théories, d'arguments, de doctrines, formant progressivement un lexique dans lequel les acteurs se représentent la légitimité de l'intervention publique en matière culturelle ainsi que les modalités de cette intervention* » (Laborier, 1996, p. 116).
- Se référant à Pascale Laborier, Bruno Palier utilise cet outil du répertoire pour présenter une synthèse des comparaisons des systèmes nationaux de protection sociale. Soulignant le lien entre les idées et les modes d'action, il définit le répertoire d'action comme la conjonction d'une « façon de penser » et d'une « façon de faire », ce qui lui permet de distinguer trois grands répertoires : libéral, social-démocrate, conservateur-corporatiste (Palier, 2005a, p. 24-29).
- En analogie avec cette utilisation référée à un large objet, travaillant sur l'ensemble des réformes qui traversent l'administration française depuis les années 1960, Philippe Bezes met en lumière plusieurs répertoires¹³⁷ considérés alors comme « *un ensemble homogène et stabilisé comprenant des conceptions de l'administration, des représentations de ce qu'elle devrait être et des modèles d'action qui devraient intervenir sur elle* » (Bezes, 2009, p. 47).
- Croisant l'approche par les mobilisations et par l'action publique, Jacques de Maillard utilise cette notion pour appréhender la participation des associations et celle des travailleurs sociaux (De Maillard, 2004, pp. 161-172) et Rachel Laforest et Michael Orsini cherchent à préciser, pour le Québec, les contributions des organismes communautaires aux stratégies publique d'action sociale (Laforest, Orsini, 2003).

Ainsi, dans notre acception, chaque « *répertoire* » se structure-t-il en fonction d'une « *ligne cognitive* » qui concerne la formation explicite et logique d'un schème d'images, de représentations, de valeurs et de croyances reliant le territoire tel que l'objet « quartiers en difficulté » permet de le saisir, et l'appréhension de la question sociale, en particulier en ce qui concerne les mutations qui la traversent. Cette ligne cognitive peut être étayée par des « *récits* » qui lui sont propres ; des « *histoires causales* » qui participent à véhiculer et à stabiliser les hypothèses ancrant durablement cette ligne cognitive dans l'esprit des décideurs

¹³⁷ Philippe Bezes analyse les mutations de l'administration française depuis 1962 à partir des répertoires de réformes du « *gouvernement rationnel* », du « *réformisme des contre-pouvoirs* », « *managérial réformateur* » ou encore « *néo-managérial réorganisateur* » (Bezes, 2009, p. 421).

et dans l'opinion, légitimant ainsi le recours à tel répertoire plutôt qu'à tel autre (Cefai, 1996¹³⁸-Radaelli, 2000).

Prenant appui sur cette ligne cognitive qui est incorporée en son sein, le « *répertoire d'action* » cadre l'intervention publique, participe à la valorisation de telle ou telle stratégie d'intervention, précise la façon de faire, aboutit à valoriser un ensemble de dispositions instrumentales qui lui donnent corps et aide à sélectionner le type d'outillage adapté (Laborier, 1996, - de Maillard, 2004 - Palier, 2005a). En se diffusant, les répertoires d'action en viennent à peser sur la configuration des institutions en charge de les mettre en œuvre et sur les relations qu'elles entretiennent entre elles. En cela, nous formulons l'hypothèse que s'entendre sur une vision explicitée de la territorialisation de la question sociale participe activement aux processus de localisation qui parcourent sa gestion.

2. Les inférences entre « quartiers en difficulté » et « renouvellement de la question sociale »

Menée au niveau national, la première partie de notre enquête aboutit à distinguer quatre répertoires, chacun associant une ligne cognitive et un ensemble de prescriptions stratégiques et instrumentales pour l'action. Se précisant tout au long des années 1980 et 1990, ces quatre répertoires se retrouvent à cohabiter au sein d'un réservoir national relativement pluraliste.

➤ *Le quartier comme « cause » et l'aménagement réparateur*

Une première orientation cognitive insiste sur les phénomènes d'enclavement, met en cause une répartition non équitable des services et des équipements publics et, au final, se préoccupe de l'image de ces « quartiers dont on parle » en tentant de renverser la spirale de la déqualification et de la stigmatisation dont les habitants sont l'objet. *« Cette situation est d'abord le fruit d'un urbanisme de concentration dans des barres et des tours construites loin du cœur des villes, et des services de proximité nécessaires à la vie quotidienne des populations. Ces*

¹³⁸ A ce sujet, Daniel Cefai parle de « *matrices d'explication et de programmes de traitement des problèmes publics* » qui s'appuient sur « *un contexte symbolique de représentations, d'images ou de discours, portant sur des acteurs qui élaborent des scénarios, revendiquent des droits et des devoirs, invoquent des principes de vérité ou de justice, réclament des explications et critiquent des justifications, évaluent des bénéfices et des dommages, attribuent des responsabilités et demandent des réparations* » (Cefai, 1996, p. 54).

erreurs d'urbanisme, qui ne sont pas propres à la France, ont été amplifiées par la nécessité de régler les problèmes lourds de logement qui se posaient dans les années soixante » (Simone Veil, audition, Commission Sueur, 1998, p. 27).

La désignation d'un urbanisme pathogène

Compris comme une des causes, sinon la principale cause de l'exclusion sociale, le problème est avant tout spatial. Repéré au travers de ses caractéristiques morphologiques et économiques, il appelle un traitement réparateur, souvent une redéfinition urbanistique. *« L'intervention physique sur ces quartiers constitue le premier mode d'intervention de la politique de la ville... La discrimination liée au lieu d'habitat consiste à restituer ces quartiers à une certaine banalité de vue et de traitement »* (CNV, 1998, p. 37)¹³⁹.

Dans le cadre de cette première ligne cognitive, ce sont tout d'abord l'organisation spatiale et les formes architecturales qui sont dénoncées. *« Si après des années d'effort, la diversification dans un quartier difficile recule, il faut éventuellement envisager des moyens plus radicaux, voire des démolitions massives, comme cela se pratique dans certains pays. La démolition et non le simple curetage »* (François Ascher¹⁴⁰, contribution, Commission Sueur, 1998, p. 165). Ainsi, le caractère vertical des tours, les défauts d'étanchéité, le manque d'isolement acoustique, l'inadaptation des espaces communs à l'utilité très approximative, la négation de la rue traditionnelle, la surabondance des dalles imposeraient-ils la concentration des populations, obligerait à la promiscuité et au final seraient-ils producteurs d'insécurité (Chaline¹⁴¹, 1997, p. 23). De plus, ces défauts architecturaux sont généralement aggravés du fait que *« ces quartiers sont des sites écologiquement stigmatisés (proximité d'une voie ferrée, d'une autoroute ou d'une rocade à grande circulation, d'une friche industrielle ou d'un équipement polluant) et mis à distance du reste de la ville (éloignement, barrière physique, indigence des dessertes par les transports en commun »* (Jacquier¹⁴², 1993, p. 183).

¹³⁹ Il s'agit en fait d'une série de rapports présentés par des groupes de travail qui rassemblent essentiellement élus et techniciens des collectivités locales, hauts fonctionnaires de l'Etat et scientifiques. Au travers de l'importance donnée aux représentants locaux mais aussi aux auditions de personnalités parfois nationales, on voit que les idées émises dans ces rapports sont les produits d'allers retours et d'interactions entre une production au plus près du terrain et une mise en forme dans un cadre national.

¹⁴⁰ Urbaniste et sociologue, François Ascher mène à l'époque une carrière dans l'enseignement supérieur et s'engage dans la programmation de la recherche urbaine au sein du Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) et au sein de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Il est l'un des contributeurs du séminaire qui, en mars 1991 au Ministère de l'Equipeement, vise à stabiliser la doctrine de la politique de la ville qui sera ensuite ajusté dans le cadre des *Entretiens pour la ville* (Tissot, 2007, pp. 82-87).

¹⁴¹ Agrégé de géographie, la thèse de Claude Chaline porte sur l'aménagement de la métropole londonienne. En 1981, il devient professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris. Ses travaux portent alors sur les politiques de régénération urbaine et sur les villes du monde arabe.

¹⁴² Sociologue et directeur de recherche au CNRS, Claude Jacquier dirige à l'époque le Groupe d'études urbaines à l'Université de Grenoble (GETUR). Il contribue à ouvrir le regard français sur les expériences étrangères. Il anime

Dans l'esprit des promoteurs de cette première orientation cognitive, la réalisation d'opérations emblématiques telles que celle du quai de Rohan menée à partir de 1989 à Lorient¹⁴³ où il est fait appel à un architecte en vue, Roland Castro¹⁴⁴, ou encore, la restructuration à la fin des années 1990 de la dalle Kennedy à Rennes doivent aider à bâtir l'identité locale. *« Pour les agents de l'administration publique, la politique de la ville a permis de dégager et de thésauriser un certain nombre de savoir-faire autour de l'équipement urbain. Pour les habitants, elle a contribué à un mieux-vivre par l'accès au confort dans l'appartement et une meilleure image du lieu de vie, comme l'ont montré les enquêtes conduites auprès des habitants »* (Fontaine, 2000, p. 272).

Des reconfigurations urbanistiques et mise à niveau des équipements publics

Pour qu'une telle orientation cognitive s'impose, il faut que se construise, entre les décideurs, une assez forte cohérence. Transformer la voirie, remodeler le cadre bâti, créer de nouvelles infrastructures entraînent grands travaux, déménagements, budgets conséquents et réactions de l'opinion. Les principaux décideurs (élus, directeurs de services déconcentrés, responsables d'organismes de logement social...) doivent donc construire et partager une vision explicite de l'évolution du quartier et de la place qu'il sera amené à occuper dans le développement futur de l'agglomération et savoir diffuser cette vision auprès des intervenants et des habitants. Il s'agit donc que s'instaure un dialogue soutenu et approfondi entre l'Etat, les collectivités, les opérateurs du logement social, par exemple sous la forme d'une *« planification stratégique, c'est-à-dire se voulant moins exhaustive que par le passé et, donc, plus centrée sur quelques dossiers prioritaires définis ou discutés conjointement avec des partenaires économiques et sociaux. Cette démarche inspire aujourd'hui l'élaboration des schémas directeurs d'agglomération »* (Gaudin¹⁴⁵, 1993, p. 64).

La diffusion de ce *« répertoire de l'aménagement réparateur »* est encouragée et soutenue à la même époque par l'affirmation des compétences urbanistiques des collectivités et l'évolution

un réseau européen d'échange d'expériences entre « dix quartiers en crise » (1991) et s'intéresse aux stratégies américaines de développement communautaire (1993). Fortement engagé dans la vie locale à Grenoble, il est dans les années 1990, un des scientifiques faisant référence pour les professionnels de la politique de la ville.

¹⁴³ *« L'utilisation de la procédure DSQ, dans un quartier certes populaire mais situé à proximité du port de plaisance, indique incontestablement, à côté d'ambitions sociales, un objectif immobilier : dans l'esprit des élus, le quartier est appelé à accueillir, à côté de ses habitants déjà installés de nouveaux résidents et à devenir, du moins des élus l'espèrent, un quartier envié et recherché »* (Fontaine, 2000, p.267).

¹⁴⁴ Architecte et militant politique, Roland Castro se voit confier en 1983 par François Mitterrand la direction, avec Michel Cantal-Duprat, de la Mission Banlieues 89 (223 projets de revitalisation urbaine). Cette mission interministérielle préfigure la future délégation ministérielle à la ville (1991).

¹⁴⁵ Après avoir été chargé de mission à la DATAR, chef de la mission de la recherche urbaine au ministère de l'équipement puis directeur adjoint du plan urbain, Jean-Pierre Gaudin enseigne à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées à partir de 1986 puis, directeur de recherche au CNRS, il dirige le CEPEL à l'Université de Montpellier.

du rôle de l'Etat, en particulier à partir des lois de décentralisation (1982 et 1983) et des lois ayant promu de nouvelles formes d'administration et d'aménagement territorial (1992, 1995, 1999)¹⁴⁶. Par l'intermédiaire des Directions départementales de l'équipement (DDE) mais aussi grâce à l'entremise financière de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), l'Etat s'engage dans des adaptations localisées des normes de réhabilitation¹⁴⁷ et propose des incitations à requalifier. Grâce au renforcement des services municipaux et à la montée en puissance des agences d'urbanisme au sein des structures d'agglomération, les collectivités locales pensent paysage urbain et relation de proximité avec les électeurs-habitants. Le concours des associations est sollicité dans des formes allant de la simple information à des modes de concertation plus ouverts ; tout ceci pendant que les bailleurs sociaux font leurs comptes et envisagent, de manière souvent peu visible, les augmentations de loyers.

L'éloignement des services publics, la fragilité de l'animation commerciale et l'absence d'activités génératrices d'emploi instruisent le procès du mono-fonctionnalisme des lieux. *« Il n'y a pas de justice, de police, d'écoles visibles dans ces quartiers »* (Yves Daugé¹⁴⁸, audition, Commission Sueur, 1998, p 75). Dans ce passage d'une dramaturgie sociale à une dramaturgie spatiale, tout se passe comme si les lieux en marge étaient à la racine de la crise sociale : *« En observant avec attention les quartiers abandonnés, ce qu'on constate tout d'abord c'est qu'ils sont hors de la ville, non pas parce qu'il y manque seulement des rondes de police, mais parce que le système qui fait la citoyenneté, c'est-à-dire l'espace public, les bâtiments et services publics, et donc les postes de police et des agents au carrefour sont absents. Leur rétablissement, c'est-à-dire la réparation et le rétablissement du droit commun, citoyen, de la ville est bien plus important que telle ou telle décoration humanitaire ou caritative, sur les bâtiments ou sur les voiries... »* (Paul Chemetov¹⁴⁹, contribution, Commission Sueur, 1998, p. 200).

La recomposition des espaces tend donc à s'accompagner d'actions de développement économique à partir, par exemple d'incitations fiscales (création en 1996 des zones franches urbaines (ZFU)) mais aussi de politiques des transports en commun comme dans la deuxième moitié des années 1990 avec la construction du tramway à Nantes qui dessert les quartiers de

¹⁴⁶ Loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale (Loi ATR) et celle du 12 juillet 1999 (Loi Chevènement) soutenant le développement de l'intercommunalité ainsi que la Loi du 4 février 1995 (Loi Pasqua) et celle du 25 juin 1999 (Loi Voynet) visant à dynamiser l'aménagement et le développement durable du territoire.

¹⁴⁷ Adaptation d'une norme aux particularités d'un site, d'un sous-sol, d'un usage spécifique. Adaptation à un calendrier d'investissement local, à une échéance électorale, à la mobilisation d'un mouvement social ou d'un groupe de pression. (Gaudin, 1993, p. 39).

¹⁴⁸ Yves Daugé est à l'époque Député-Maire de Chinon. Venant du Ministère de l'Équipement où il avait dirigé la Direction de l'urbanisme et des paysages, il devient, en 1988, le premier Délégué interministériel à la ville. Jean-Marie Delarue lui succède en 1991.

¹⁴⁹ Grand prix national de l'architecture en 1980, Paul Chemetov a, parmi les nombreuses réalisations qui sont à porter à son actif, dirigé l'aménagement du chantier du tramway entre Bobigny et Saint Denis en 1992. La même année, il a publié *La fabrique des villes* aux éditions de l'Aube.

Bellevue, les grands ensembles de Rezé et de Saint Herblain, et celle du métro rennais reliant au centre de la ville deux des grands ensembles d'habitat collectif hérités des années 70 (Villejean, Le Blosne).

Cette stratégie de réparation et de valorisation peut aussi être complétée par la construction de plates-formes de service public comme, par exemple, dans le quartier Saint Nicolas à Laval ou le point information inter-administrations dans le quartier de la Croix Saint Lambert à Saint-Brieuc. En accompagnement des démarches régénératrices, les interventions sociales sont alors pensées et animées en articulation avec les stratégies de transformation du cadre de vie et les opérations de dynamisation économique. Dans le cadre de cette première référence, les travailleurs sociaux sont invités à collaborer avec des bailleurs sociaux, à participer aux dispositifs des relogements et à contribuer à l'activation de l'offre locale d'insertion.

En définitive, dans le cadre de ce premier répertoire, le « quartier en difficulté » est considéré comme une des causes de l'exclusion sociale et représente un handicap qui doit être compensé car il surdétermine les conditions de vie. Pour faire face aux nouvelles problématiques liées à la question sociale, à travers le « quartier en difficulté », le territoire devient alors la cible de stratégies d'aménagement et de compensation qui visent le retour à la norme centrale. La réparation et la remise à niveau sont envisagées comme levier d'une égalité finaliste, vers laquelle les procédures de discrimination positive doivent permettre de tendre. La ligne d'action qui domine alors est celle de la planification qui prend le quartier comme objet de la politique à mener. Le ciblage territorial, les opérations de réhabilitation du bâti, l'implantation d'équipements et le développement économique basé sur des incitations fiscales sont au cœur de ce « *répertoire de l'aménagement réparateur* ». La mise en œuvre s'appuie sur des zonages et des programmations pluriannuelles, permettant d'organiser l'affectation de moyens supplémentaires.

➤ *Le quartier comme « conséquence » et l'administration intégrative*

Une seconde orientation cognitive insiste sur le fait que le « quartier en difficulté » représente avant tout le symptôme, par projection spatiale, des difficultés sociales. Repérable au travers des indicateurs sociodémographiques, le « quartier en difficulté » est un support mis à mal par la concentration des ménages connaissant des conditions socioéconomiques défavorisées et vivant dans des situations sociales dégradées. « *Il n'y a pas de forme urbaine, intrinsèquement perverse, qui générerait des problèmes urbains insurmontables. Ces quartiers ont souffert d'une*

absence de maîtrise des phénomènes de peuplement dans les ensembles HLM et de la non maîtrise de l'occupation des logements dans les copropriétés » (Jean Pierre Duport¹⁵⁰, audition, Commission Sueur, 1998, p. 93).

Des zones de peuplement qui concentrent les ménages en difficulté

Ici, c'est avant tout la cohabitation, sur un même espace, de populations fragilisées, touchées de plein fouet par les effets de la récession économique, qui est au cœur de la compréhension des processus à l'œuvre¹⁵¹. Le repli sur la sphère privée, la perte de confiance dans les institutions, l'effritement des solidarités antérieures, le recours à l'économie souterraine de la drogue découlent de cette paupérisation localisée des populations. Le « quartier en difficulté » représente alors la surface sur laquelle suinte l'anomie produite par la décomposition des cadres traditionnels de socialisation au sein des milieux populaires. C'est ce type de diagnostic sur les dysfonctionnements engendrés par l'urbanité et la défaillance des mécanismes de contrôle collectif spontané que souligne le géographe Paul Claval¹⁵² : *« On sait que c'est un des drames des grandes villes modernes : les types d'habitat et d'organisation des quartiers que l'on a mis en place depuis le début du XXème siècle ont favorisé l'extension des formes d'anomie et de déviance que l'anonymat autorisait depuis toujours dans quelques aires centrales »* (Claval, 1991, p 23).

Par extension, le « quartier en difficulté » peut être assimilé à une menace liée au désœuvrement des jeunes d'autant qu'il relèverait d'une *« formation sociale fondée sur les logiques de l'honneur et de la virilité et impliquant des pratiques délinquantes »* (Juhem, 2000, p57). Cette ligne cognitive est alimentée par les convulsions violentes qui secouent les quartiers périphériques dès les années 1980 : émeutes des Minguettes en 1981, de Vaux en Velin en 1990, du Mirail 1996... *« Il convient ici de rappeler le climat dégradé que connaissent certains quartiers pour lesquels il n'est pas possible d'envisager quoi que ce soit sans que, dans le même temps, soit rétabli, ce qui est la première priorité, un niveau de sécurité acceptable »* (CNV, 1998, pp. 124-125). Le « quartier en difficulté » constitue dans cette seconde matrice un

¹⁵⁰ Préfet, Jean Pierre Duport a été directeur de l'architecture et de l'urbanisme au ministère de l'Urbanisme et du Logement et des Transports de 1981 à 1987.

¹⁵¹ Abram de Swaan considère que la séparation des différentes classes sociales en zones résidentielles distinctes s'explique en grande partie par la recherche de la prospérité, de la sécurité et de la propreté, aboutissant à une forme d'isolationnisme géographique mais aussi relationnel des classes dominantes (de Swaan, 1995, p. 173). Ce processus alimente une ségrégation qui est inséparable de la ville en train de se faire. *« L'urbanisation est un processus continu d'absorption des immigrés, une lutte constante entre la population urbaine « établie » et les « intrus » nouveaux venus. On les considère comme des barbares, des sauvages et des nomades qui n'ont pas leur place dans la ville. On voyait en eux une menace pour la sécurité de la ville. Pauvres, émigrants étaient l'objet d'une ségrégation dans certaines zones distinctes. Même quand le but ostensible des politiques de réforme urbaine était l'amélioration du sort des pauvres et des nouveaux venus, le résultat final aggravait généralement cette ségrégation sociale et spatiale »* (de Swaan, 1995, pp. 161-162).

¹⁵² Paul Claval est depuis 1973 professeur à la Sorbonne. En 1992, il fonde la revue *Géographie et cultures*.

« repaire », au sens d'une membrane qui sépare, permettant d'identifier ceux qui vont mal, ceux qu'il faudrait accompagner et contenir. S'occuper des classes laborieuses, mobiliser les « valides invalidés », travailler à l'insertion des jeunes, pacifier les espaces publics contribuent alors à circonscrire la question sociale et à limiter les craintes de contagion et de désagrégation sociale.

Socialisation et renforcement du contrôle social

Avec cette seconde ligne cognitive, le « quartier en difficulté » n'est pas le foyer mais l'épicentre et la conséquence de la question sociale. Un tel diagnostic, qui met en lumière la fragilisation des liens sociaux et les risques d'effritement du tissu social, oriente l'action publique vers « *le répertoire de l'administration intégrative* » et vers le maillage socio-territorial qui en découle. Ce répertoire d'intervention vise alors à articuler des stratégies de prévention et de sécurité.

Sur son versant préventif, ce répertoire se décline par une densification des accompagnements sociaux vis-à-vis des familles et des jeunes, en particulier lors des étapes transitionnelles, en portant attention aux signes de décrochage et aux risques de rupture. L'action sociale encourage alors une présence sociale renouvelée des éducateurs de rue, contribue à dynamiser les activités socioculturelles, s'appuie sur le maillage territorial organisé par les équipements de quartier et débouche sur des interventions d'accompagnement et de socialisation ciblées en direction des publics considérés comme en risque d'inadaptation.

Concourant à une certaine forme de contrôle social, entendu ici au sens de l'inculcation des normes et de la régulation des conduites, il est attendu que les intervenants socioéducatifs participent à la densification des liens de sociabilité et à la négociation des comportements acceptables. Ce répertoire d'action s'ouvre aussi sur des stratégies d'encadrement et d'interventions occupationnelles, en direction des grands adolescents et des jeunes adultes¹⁵³, où le sport joue souvent le rôle d'exutoire principal. On pense ici par exemple à la multiplication des tournois de foot en salle organisés par les animateurs sportifs de la ville de Nantes en soirée, hors inscription associative organisée. Les opérations anti-été chaud des années 1980 puis les programmes Ville Vie Vacances (VVC) participent de ces « *politiques de contention* » (Juhem, 2000) visant à obtenir le calme durant les périodes où des violences collectives sont susceptibles de se produire.

¹⁵³ « *C'est le grippage des processus de mise au travail, de mise en couple, d'individuation des préoccupations, des anticipations et des investissements des acteurs qui permet l'accroissement du nombre des individus disponibles pour participer à la culture de la rue* » (Juhem, 2000, p70).

Ces stratégies s'adosent sur les travailleurs sociaux sur le retour des gardiens d'immeuble mais surtout sur de nouveaux acteurs : médiateurs, adultes relais, correspondants de nuit, agents d'ambiance... On assiste ainsi à « *une professionnalisation de la réprobation par la veille sociale et la réprimande (par opposition à la répression) dans les espaces collectifs (par opposition à la prévention centrée sur la personne comme totalité)* » (Roché¹⁵⁴, 1998, p. 18). Dans cette optique de tranquillité publique, sur ce versant sécuritaire, la politique de la ville se traduit alors par une recherche de régulation spatiale plus que de changement social. Le développement des logiques de prévention situationnelles telles que la résidentialisation des espaces collectifs autour des immeubles (Bonetti¹⁵⁵, 1995, 2002), et la généralisation de la vidéosurveillance complètent alors ce répertoire. C'est aussi dans cette logique que s'inscrit la réactivation des pratiques d'îlotage par la police de proximité (Ocqueteau¹⁵⁶, Commissariat général au plan (CGP), 1999).

Ainsi ce répertoire débouche-t-il sur la mesure de la sensibilité de ces quartiers, à l'aide d'une échelle de gravité¹⁵⁷ (Bui-Trong¹⁵⁸, 1993). Face aux troubles dont ils sont l'objet, est alors réfléchi la graduation de la réponse publique : création de cellules de veille, intervention rapide des forces de l'ordre en milieu scolaire, rondes des compagnies républicaines de sécurité, expérimentation de la justice de proximité¹⁵⁹. « *L'aggravation de la délinquance, l'accroissement du sentiment d'insécurité nécessitent une révision complète de l'ensemble des dispositifs et des moyens de la politique de prévention. Cela appelle une action coordonnée sur le terrain des élus, des personnels de police, de la justice, des éducateurs de prévention* » (Commission Sueur, 1998, p. 200-201).

¹⁵⁴ Directeur de recherche au CNRS, Sébastien Roché analyse les ressorts du sentiment d'insécurité, vulgarise la notion anglo-saxonne « *d'incivilité* » (Roché, 2000a). Mobilisant les données quantitatives, il organise la première enquête d'auto-déclaration à travers laquelle plus de 2200 jeunes racontent leurs délits (Roché, 2001). Pour une présentation particulièrement critique du travail de Sébastien Roché, voir Jobard (1995).

¹⁵⁵ Sociologue, Michel Bonetti est, à l'époque, directeur de recherches au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Il intervient en conseil pour les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux, notamment dans les programmes de renouvellement urbain. Les travaux qu'il mène avec Barbara Allen durant les années quatre-vingt-dix sont alimentés par une orientation psychosociologique et une réflexion critique sur les fonctionnements institutionnels. Ils contribuent à alimenter le déploiement de la gestion urbaine de proximité et explicitent les hypothèses sous-jacentes à la résidentialisation des espaces collectifs.

¹⁵⁶ Frédéric Ocqueteau a été le responsable de la recherche à l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) de 1998 à 2002 et le rédacteur en chef des Cahiers de la sécurité intérieure de 1998 à 2001.

¹⁵⁷ L'échelle qu'elle met au point à cette époque comprend 8 degrés : vandalisme et délinquance en bande (1^{er} degré), attaque furtive (2), agression contre les représentants de l'autorité (3), attroupement et caillassage contre les forces de l'ordre (4), agression physique contre les policiers (5), jeu meurtrier (6), mini émeute (7) et émeute (8^{ème} degré) (Bui-Trong, 1993).

¹⁵⁸ Normalienne, professeur de philosophie, commissaire de police, Lucienne Bui-Trong crée en 1991, au sein de la Direction nationale des renseignements généraux, la section « Violences urbaines », qu'elle dirige jusqu'en 2001.

¹⁵⁹ L'ensemble de ces mesures est formalisé par les contrats locaux de sécurité (CLS) annoncés lors du colloque de Villepinte et officialisés par une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997. Sur ce sujet, voir Mussi (1999).

En définitive, avec ce deuxième répertoire, le raisonnement inverse la charge de la preuve : les « quartiers en difficulté » sont perçus comme la conséquence des processus d'exclusion, comme des symptômes par projection spatiale des difficultés sociales. A travers la référence au « quartier en difficulté », du fait de la concentration sur un même espace de populations fragilisées, c'est la cohésion du tissu social qui est au cœur des préoccupations. Dans le cadre du « *répertoire de l'administration intégrative* », le renforcement des mécanismes d'intégration passe par un maillage fin en services publics, des prestations culturelles de qualité et par un travail de socialisation en direction des publics considérés comme en risque d'inadaptation. Le territoire est alors utilisé pour appliquer la norme et la règle ; la sectorisation en circonscriptions administratives permet de canaliser les populations, de trier leurs demandes et de rationaliser l'intervention des acteurs publics. Il s'agit aussi de gérer les flux de demandeurs d'emploi, de faire face aux actes d'incivilité, de prévenir les violences scolaires afin que ces symptômes localisés ne se transforment en une menace plus étendue.

➤ *Le quartier comme « révélateur » et la gestion modernisatrice*

La troisième orientation cognitive insiste sur le fait que le « quartier en difficulté » représente un espace où se confrontent des populations qui vivent concrètement l'épreuve des inégalités sociales et les modes d'action des institutions publiques et parapubliques. En cela, l'image pourrait être celle d'un « quartier-épreuve », au sens d'un contenant rempli d'un « précipité », c'est-à-dire d'un mélange plus ou moins stabilisé formé d'éléments hétérogènes.

Un « précipité » où se confrontent inégalités sociales et fonctionnements des institutions

Dans cette ligne cognitive, le « quartier en difficulté » permet de révéler les tensions et désajustements qui se forment entre, d'une part, les dynamiques, les problématiques, les attentes des ménages se trouvant à distance du développement socioéconomique et, d'autre part, les fonctionnements traditionnels des équipements et services en charge de proposer les biens collectifs et les prestations de service public. *« On peut, en effet, imaginer que les dégradations, d'une façon ou d'une autre, expriment en partie l'inadéquation entre l'équipement ou l'aménagement, tel qu'il est prévu, et les usages des utilisateurs prévus et imprévus... Il ne s'agit pas tant de rechercher des effets directs de la configuration des espaces des quartiers sur les personnes qui y vivent, mais d'insister sur la façon dont ces quartiers et leurs habitants sont pris en compte par les différents acteurs chargés, sous un angle ou un autre, de la gestion de ces quartiers »* (CNV, 1998, p. 124-125).

La politique de la ville doit être utilisée pour infléchir cette projection des tensions sur l'espace géographique et les équipements qui s'y trouvent, en structurant un certain nombre d'actions adaptatives en direction des populations précarisées. La question de l'accessibilité des différents services est alors au centre d'un effort de rénovation des systèmes de gestion politico-administrative des villes. *« L'effort d'adaptation des moyens fait le ciment social en tant qu'élément commun dans la vie des citoyens qui ne naissent pas égaux et qui ne le seront peut-être jamais. Mais le type de services publics auxquels ils auront accès auront fait d'eux des citoyens égaux. L'erreur consiste à croire que l'uniformité d'un bien distribué par l'Etat garantit l'égalité du droit des citoyens à ce bien, et à ne pas voir que l'égalité réside dans la production du service »* (CNV, 1998, p. 43).

Dans cette perspective, la prise en compte du « quartier en difficulté » permet de diffuser une plus grande sensibilité à la question sociale et d'expérimenter des stratégies territorialisées de rénovation et de modernisation de l'action publique. *« Il convient de faire évoluer considérablement les profils, les qualifications, les méthodologies des agents publics (Etat et collectivités territoriales) mais aussi des personnels des associations, notamment celles qui participent au travail social. Il convient de renforcer leurs capacités en matière de définition et mise en œuvre de stratégies territoriales, de négociation et de gestion de projet, d'évaluation dynamique »* (Jean Paul Delevoye¹⁶⁰, rapport pour le Commissariat général au plan (CGP), 1997, p. 122).

Dans ce troisième répertoire, l'attention au territoire permet d'évaluer la faible pertinence des normes établies par le centre et de mettre à jour les dysfonctionnements des appareils de gestion. L'appel à la proximité pousse à l'adaptation des équipements et favorise des circuits courts relativisant le modèle traditionnel de la relation entre administration et administrés.

Proximité, sensibilité et transversalité.

La proximité est une condition sine qua non du « répertoire de la gestion modernisatrice ». Il s'agit d'introduire, au sein des services municipaux et dans le fonctionnement des organismes de logement social, une attention fine et sensible aux questions de vie quotidienne. *« Les enquêtes sur le point de vue des habitants indiquent clairement leurs problèmes essentiels : maintenance et gestion du quotidien, sécurité, services publics et privés... Nous savons que la gestion locative de proximité et adaptée est quelque chose qui marche... Ceci passe par des services de base (nettoyage, éclairage, commerces de proximité) et par des services spécifiques*

¹⁶⁰ Maire (1982) de Bapaume dans le Nord -Pas de Calais, puis Sénateur-maire (1992-2002), Jean-Pierre Delevoye est à la même époque le président de l'Association des maires de France. En 1999, il est battu par Michèle Alliot-Marie à la présidence du Rassemblement pour la République (RPR).

dans le domaine de la sécurité (personnes âgées, enfants, voitures), celui de la santé/prévention (réinventer le dispensaire), celui de l'aide (écrivain public, assistance "paperasse formalités", bricolage à domicile...) » (Jean-Michel Guennod¹⁶¹, Commission Sueur, 1998, p. 268).

S'appuyant sur des circuits courts entre administration et administrés, ce « *répertoire de la gestion modernisatrice* » peut donc aller jusqu'à légitimer des services spécifiques. Les ressemblances sociales ou ethniques des intervenants de proximité avec les caractéristiques réelles ou supposées des usagers deviennent une ressource d'action publique : le recours à l'intervention par les pairs et par les « grands frères » est encouragé. Philippe Estèbe peut alors évoquer « *une forme de gestion corporative des quartiers de la géographie prioritaire, par incorporation croissante d'agents « issus du milieu » dans des dispositifs d'animation, d'insertion, d'alphabétisation, de soutien scolaire et de surveillance* » (Estèbe¹⁶², 1999, p. 81).

A travers la référence au quartier et à ses îlots, on assiste aux prémices de la « gestion urbaine de proximité » (GUP)¹⁶³. Apparue au début des années deux mille, elle contribue à intégrer au sein des services d'entretien des bailleurs sociaux, une approche fine et prosaïque des questions de propreté, de maintenance et par-delà du vivre ensemble (Bonetti, 1993, 1995). En effet, les démarches adaptatrices demandent à être construites à partir des points de vue des parties prenantes. Afin de lutter contre les dysfonctionnements bureaucratiques, la notion d'expertise d'usage est alors reconnue à travers des études de besoins ou encore à l'occasion de l'animation d'instances de concertation du type des conseils de quartier. La création d'unités sociales territoriales et d'agences vient compléter ce répertoire qui vise à introduire davantage de polyvalence et de complémentarité entre les différentes formes d'intervention. Les accueils se coordonnent comme dans le cas du premier Espace social commun (ESC), créé en 1997 à Rennes, dans le quartier de Maurepas. La mise en place de référents prioritaires sinon uniques contribue alors à faire évoluer l'action sociale vers une approche plus globale de la personne et de ses problématiques.

En complément de la proximité qu'elle encourage, la référence au quartier et plus largement au territoire fait de la transversalité une condition déterminante de cet effort modernisateur. Ainsi se généralisent la mise en place d'agences locales et l'approche par quartier qui « *se traduit par la mise en place d'outils administratifs (directions transversales), politiques (élus de*

¹⁶¹ Architecte-Urbaniste et directeur général du Centre de réalisations et d'études pour la planification et l'aménagement de l'habitat (CREPAH) qui est une filiale de l'Union sociale pour l'habitat (USH), Jean Michel Guennod sera nommé en 1998 à la tête de l'établissement public « Euro-Méditerranée ».

¹⁶² Le positionnement expert de Philippe Estèbe fait l'objet d'une présentation dans la partie 2.

¹⁶³ Depuis 2001, la mise en place d'une convention GUP permet aux bailleurs sociaux de bénéficier d'un abattement de 30% sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Ceci a été rendu obligatoire dans les ZUS de plus de 500 logements sociaux par la loi du 1^{er} Août 2003 (Loi Borloo).

quartier), financiers (comptabilité analytique), cognitifs (observatoires, expertises) de régulation et d'aide à la décision » (Emmanuel Dupont¹⁶⁴, contribution, DIV, 2000, p. 45).

Cette transversalité appelée par la référence au territoire devient alors un catalyseur des démarches de coordination interinstitutionnelle. *« La politique de la ville est une méthode de travail qui permet, entre autres, de rapprocher des logiques d'action qui ne sont pas convergentes (mobilisation de toutes les administrations, coordination, simplification des procédures, prises en compte des ressources locales) » (CNV, 1998, p. 184). « La territorialisation se présente d'abord comme une démarche d'adaptation géographique des services publics aux évolutions démographiques et urbaines locales... C'est la figure du quartier qui s'impose comme référence pour faire tenir ensemble des exigences de proximité et de cohérence... Le quartier devient un modèle, susceptible de supporter les enjeux de coordination des services publics » (Emmanuel Dupont, contribution, DIV, 2000, pp. 38 et 42).*

Il est alors somme toute logique que les avancées engendrées par une telle démarche de rénovation, initialement expérimentée au sein des services et équipements implantés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, puissent alors donner lieu à des extensions. Cela concerne les territoires hors géographie prioritaire mais aussi des segments d'action publique a priori éloignés de la politique de la ville. *« La mission DSU fait évoluer la gestion de la ville à partir d'expériences menées dans certains quartiers » (Michel Didier¹⁶⁵, audition Commission Sueur, 1998, p. 108.). « Certaines des propositions peuvent ainsi avoir une portée qui dépasse le cas des quartiers de la politique de la ville en proposant des moyens de réformes, des savoir-faire » (CNV, 1998, p. 125). Testé dans les quartiers en difficulté, le « répertoire de la gestion modernisatrice » devient généralisable à l'ensemble de la ville, en prenant appui sur la mise en réseau des acteurs innovants qui parcourent les appareils administratifs. « Il s'agit, par la mise en œuvre de la territorialisation, de diffuser à l'ensemble des services ou de la collectivité les logiques et les modes opératoires qui sous-tendent la mise en œuvre des politiques de DSU » (Pascale Kron¹⁶⁶, contribution, DIV, 2000, p. 32).*

¹⁶⁴ Avant d'intégrer la mission Evaluation, Emmanuel Dupont est à l'époque chargé de mission « Services publics et participation des habitants » à la DIV.

¹⁶⁵ Educateur spécialisé, ancien directeur de la politique de la Ville à Montreuil., responsable du centre national de ressources que la DIV, Michel Didier développe et anime le réseau des centres de ressources en région. En 2000, il coordonne les travaux du rapport Brévan-Picard sur les métiers de la ville.

¹⁶⁶ Pascale Kron intervenait comme consultante lors des rencontres de Montreuil les 24 et 25 février 2000, organisées par la DIV et consacrées à « Territoires et modernisation, moderniser le service public des villes ». Elle a ensuite été en poste à l'Union sociale de l'habitat (USH).

Poussé plus loin, le raisonnement peut aussi traduire des ambitions de rénovation de l'action des pouvoirs publics dans leur ensemble (Donzelot¹⁶⁷, Estèbe, 1994) et ainsi rejoindre les logiques de modernisation de l'administration promues en France depuis le gouvernement de Michel Rocard. « *Une des logiques du zonage cherche à faire de ces sites des quartiers d'initiatives : le fait d'avoir une géographie prioritaire permet au gouvernement d'initier des méthodes nouvelles et des dispositifs qu'il ne peut généraliser tout de suite* » (Francis Idrac¹⁶⁸, audition, Commission Sueur, 1998, p. 108). La transformation de l'intervention publique dans les « quartiers en difficulté » peut donc aussi rejoindre des ambitions plus globales de changement social. « *L'objectif stratégique d'une politique de la ville doit être de faire évoluer la société toute entière, d'y réduire les injustices, les inégalités, les exclusions, et non d'aménager une "pièce du fond" pour que ceux qui y sont envoyés ne s'y trouvent pas trop mal et n'essayent plus d'en revenir* » (François Ascher, contribution, Commission Sueur, 1998, p 161).

En définitive, dans le cadre de ce troisième répertoire, le « quartier en difficulté » est un précipité d'inégalités sociales et de fonctionnements institutionnels plus ou moins adaptés. Il est révélateur de la non-pertinence des normes établies par le centre et permet de mettre à jour les dysfonctionnements des appareils de gestion. Le territoire représente un « marché » au sens où s'y confrontent des attentes de publics spécifiques et des offres institutionnelles et associatives. Il convient d'en diagnostiquer l'état pour ensuite lancer des expérimentations adaptatives. Dans le cadre du « *répertoire de la gestion modernisatrice* », l'appel à la proximité pousse à l'adaptation des équipements et favorise des circuits courts relativisant le modèle traditionnel de la relation entre administration et administrés. Cette forme de territorialisation encourage la responsabilisation des agents publics et la polyvalence de leurs interventions, et légitime des processus d'interprétation des normes centrales. De plus, elle porte en elle de pouvoir transposer l'action modernisatrice des marges de l'action publique vers le cœur des institutions publiques.

➤ *Le quartier comme « ressource » et l'animation endogène*

La quatrième ligne consiste à appréhender le quartier comme le support de la construction identitaire et comme une base essentielle des pratiques sociales. Avec cette troisième grande

¹⁶⁷ Nourri initialement par les théories de Michel Foucault, le travail de Jacques Donzelot se tourne ensuite vers les perspectives proposées par Alain Touraine. En 1985, il devient maître de conférences en science politique tout en étant familier de la recherche contractuelle (MIRE, Plan Urbain). En 1991, il préside le conseil scientifique de l'évaluation de la politique de la ville. A cette occasion, il co-rédige avec Philippe Estèbe, *L'Etat animateur* (1994) dont le succès fait passer au second plan le rapport d'évaluation produit sous l'égide de Jean-Michel Belorgey.

¹⁶⁸ Préfet, Francis Idrac a dirigé la Délégation interministérielle à la ville de 1994 à 1999.

vision, la catégorie « *quartiers en difficultés* » devient une ressource face aux mécanismes de l'exclusion qui se développent, en particulier à partir de la sphère du travail. Le quartier, même en difficulté, s'avère porteur « *d'un investissement intellectuel et affectif en termes d'espérances sociales fondées sur la localité et la proximité comme des moyens de produire du rapprochement cognitif et de l'ajustement comportemental* » (Genestier¹⁶⁹, 1999, p. 150).

Communauté de vie et sentiment d'appartenance

C'est dans cette perspective que le rapport Delevoye désigne le quartier comme « *un espace où les acteurs peuvent, à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement, contribuer non seulement à la lutte contre l'exclusion mais aussi, par la constitution de milieux porteurs, à la production d'appartenance et de reconnaissance* » (Jean Paul Delevoye, rapport pour le CGP, 1997, p. 110). La référence au quartier devient en quelque sorte la référence à la communauté, non pas en tant qu'entité préconstituée mais plutôt en tant qu'entité à constituer. Dans cette perspective¹⁷⁰, le terme communauté ne désigne pas le communautarisme mais bien plus largement « *cette propension pragmatique des populations pauvres à se regrouper pour bénéficier des solidarités de groupe afin d'améliorer leur condition quotidienne face au dénuement et l'adversité* » (Genestier, 1996, p. 179).

A contrario du zonage, l'idée de quartier évoque les charmes du voisinage, la mémoire collective et les revendications d'appartenance. La perspective est alors celle du « *développement de la thématique de l'identité, de la convivialité villageoise, de la sociabilité et solidarité traditionnelle qui s'instrumentalise à travers la création de journaux de quartier, de fêtes de quartier, le développement d'une signalétique propre, la création de centres sociaux ou socioculturels, la promotion et l'encouragement des associations locales...* » (Aballéa¹⁷¹, 2000, p. 12)

Dans ce registre, on espère faire remplir au quartier le rôle de producteur d'appartenance collective, rôle pour partie laissé vacant pour bon nombre des habitants des grands ensembles par l'effritement des références professionnelles et des valeurs scolaires. Plus ou moins référé à la vision nostalgique du « *village dans la ville* », le quartier est perçu comme le creuset des

¹⁶⁹ Architecte-urbaniste de l'État, Philippe Genestier est à l'époque chargé de recherche à l'École nationale des Ponts et Chaussées.

¹⁷⁰ Ceci correspond aux thèses du mouvement communautarien né dans les années 1980 aux États-Unis. Il s'oppose à l'individualisme excessif de la société et prône la reconstruction des communautés d'appartenance et de reconnaissance. La mobilisation des groupes sociaux, des associations volontaires et mutuelles, représente un levier de transformation sociale ainsi qu'un entretien de la civilité. Charles Taylor ou encore Amitai Etzioni en sont les principaux théoriciens. Voir l'interview d'Amitai Etzioni (Dortier, Zuber, 2001).

¹⁷¹ Sociologue, François Aballéa travaille sur la décentralisation, les métiers sociaux, les pratiques d'insertion et le DSL. A l'époque, il dirige la revue *Recherche sociale* et est enseignant-chercheur à l'Université de Rouen.

solidarités primaires qu'il faut développer et renforcer. Ce registre du développement communautaire « *met en évidence la nécessité de partir des caractéristiques des quartiers et des populations qui y vivent, de leurs forces et leurs faiblesses et de leurs capacités à valoriser leurs potentiels dans une démarche « bottom up » susceptible de faire l'objet de contrat avec les différents partenaires engagés dans la politique de la ville* » (Claude Jacquier, communication, Comité interministériel pour la ville, 1992, p. 19).

La mobilisation des habitants est alors un élément décisif du processus à animer. « *Il nous paraît nécessaire de mettre en œuvre la participation des habitants dans le cadre d'ateliers d'habitants et de comités consultatifs de quartier, en y travaillant sur des petites échelles (groupes de voisinage, rues, îlots, quartiers) et en y faisant le lien entre projet social et projet urbain* » (Yves de Lagausie¹⁷², audition, Commission Sueur, 1998, p. 147).

Des services collectifs au développement sociétal

Il convient donc de promouvoir l'action collective et la mobilisation communautaire grâce à une « *ingénierie de l'enracinement, de la reconstitution du sens perdu* » (Genestier, 1999, p. 150) en s'appuyant sur les éléments historiques de l'identité locale et sur la projection collective d'un futur souhaitable. « *Le développement local doit inscrire les territoires dans un processus permanent d'invention et d'actualisation d'un projet collectif, porteur de valeurs partagées qui donnent un sens à un futur commun* ». (Jacqueline Mengin¹⁷³, rapport du Conseil économique et social (CES), 1998, p. 200).

Dans le cadre de ce « *répertoire du développement endogène* », l'animation des sociabilités et le renforcement des solidarités peuvent déboucher sur des mises en place de services de proximité et favoriser les opportunités auto-productives. Les jardins familiaux, les expériences d'économie solidaire, les lieux d'accueil parents-enfants sont des exemples d'activités par - et pour - les habitants, tendant ainsi à mettre en marche des processus de développement alternatif. « *La perspective du développement repose sur l'idée que des dispositifs non-marchands associant directement la population peuvent pallier les faiblesses de l'offre institutionnelle de services* » (Francis Godard¹⁷⁴, contribution, Commission Sueur, p. 247). Les premières régies de quartier sont aussi issues de ce mouvement qui cherche à coupler des occasions de formation, d'insertion et la production de services. « *C'est*

¹⁷² A l'époque, Yves de Lagausie est le chef de projet du contrat de ville de Chatenay-Malabry.

¹⁷³ Juriste de formation, Jacqueline Mengin est, au début des années 2000, la vice-présidente du Conseil national de la vie associative (CNVA). Membre du CES, elle devient en 2002 la présidente de la *Fonda*.

¹⁷⁴ Sociologue, Francis Godard a été directeur adjoint du PIR-VILLES, le programme interdisciplinaire de recherche urbaine du CNRS et directeur du programme « ville » au ministère de la Recherche de 1999 à 2001.

particulièrement dans le secteur des services que de nouvelles entreprises doivent être créées, d'autant qu'avec un faible capital de départ elles remplissent une fonction de qualification primordiale auprès d'un public en situation précaire » (Jacqueline Mengin, CES, 1998, p. 189).

Toutefois, cette approche n'est pas exempte de critiques, en particulier par les effets d'assignation qu'elle peut contribuer à amplifier. Cette « *quasi normalisation de la citoyenneté sociale* » peut s'appuyer sur l'idée que « *les gens aux conditions identiques se retrouvent sur une base identitaire, autour du quartier, mais au risque perçu de les enfermer dans des ensembles sociaux clairement identifiables* » (Fontaine¹⁷⁵, 2000, p. 278). C'est aussi ce risque que pointe François Ascher : « *Une politique de la ville qui appellerait ces lieux de relégation, des « quartiers populaires », qui prétendrait les consolider, qui s'efforcerait d'y conforter les relations sociales qui s'y déploient et leurs traits culturels spécifiques, risquerait d'accroître et de pérenniser la séparation entre les populations les plus défavorisées et le reste de la ville et de la société* » (François Ascher, audition, Commission Sueur, 1998, p. 161).

Pour éviter ce procès que ne manquent pas d'instruire les tenants de l'égalité républicaine et du refus du communautarisme, les promoteurs du développement social local mettent en avant qu'en renforçant les liens sociaux fondés sur la proximité spatiale on favorise une appartenance à la cité tout entière. « *La thématique du quartier représente alors une des figures (une des seules possibles) où, tout à la fois, le sujet n'est pas abandonné à l'ordre des appartenances et des obligations communautaires et où, cependant, il ne se trouve pas seul, livré à lui-même dans un système individualiste... Ni atomisé dans un ordre libéral pur, ni réduit à un élément interchangeable au sein d'une collectivité nationale impersonnelle, ni même rendu à sa communauté d'appartenance traditionnelle* » (Genestier, 1999, p. 152). « *Sont à promouvoir les situations où peuvent se jouer à la fois les identités et la relation, l'ancrage (dont la famille, le travail et l'habitat sont les garants puissants) et la mobilité, élément d'affirmation individuelle et de liberté dans la ville* » (André Bruston¹⁷⁶, contribution, Commission Sueur, 1998, p. 194).

La figure cognitive et rhétorique du quartier est ici congruente tant avec celle des solidarités de base qu'avec l'inscription dans la ville dans son ensemble ; le quartier, traversé par des processus d'animation territoriale et de développement, est érigé en corps intermédiaire. Il ne s'agit plus de construire de la communauté contre la société mais d'articuler les différentes échelles de développement et les contrats de ville sont des moyens d'une telle animation « *Beaucoup de territoires urbains ou ruraux en déshérence n'ont pas véritablement d'identité et*

¹⁷⁵ Politiste et vice-président de l'Université de Rennes 1, Joseph Fontaine est à l'époque le co-directeur du CRAPE. Il venait de coordonner les premiers travaux d'évaluation de la politique de la ville en Bretagne.

¹⁷⁶ Après avoir été directeur du Plan urbain, André Bruston devient, à partir de 2000, le conseiller scientifique de la Déléguée interministérielle à la ville, Claude Brévan.

dépendent entièrement de décisions extérieures. Dans ce cas, il faut créer un territoire ; la contractualisation entre l'Etat, la Région et les institutions locales peut y aider ». (Jacqueline Mengin, CES, 1998, p. 15)

Cette matrice se voit donc conférer, au milieu des années 1990, grâce à la politique de la ville, la valeur d'une doctrine quasi officielle. *« A l'interface du développement économique et du marché, des services de proximité et de la démocratie participative, le développement local prend peu à peu le relais de l'aménagement du territoire. Le local devient un terreau de fertilisation de valeurs culturelles qui agrandissent et complexifient le champ des valeurs unitaires du modèle (liberté, égalité, fraternité) autour des thèmes qui émergent dans la société civile contemporaine : qualité de la vie, droit à la différence, droits aux loisirs, développement durable »* (Jean-Paul Delevoye, rapport pour le CGP, 1997, p. 85).

En définitive dans ce quatrième répertoire, le « quartier en difficulté » est appréhendé avant tout comme le lieu essentiel de la construction identitaire et des pratiques sociales. En cela, il est considéré comme une ressource à mobiliser face aux processus d'exclusion. Face au renforcement de l'individualisme, du consumérisme et de l'assistance, le territoire est porteur de mémoire collective, de sentiments d'appartenance et de solidarités de voisinage. Erigé en corps intermédiaire, le territoire joue le rôle de « sujet » de la politique : il convient de le constituer à travers des logiques de diagnostic participatif et de mobilisation collective et de développement social local. Dans ce « *répertoire de l'animation endogène* », les démarches mobilisatrices visent alors le renforcement des mécanismes internes de solidarités et le repérage des forces vives. Le soutien des projets émergents encourage l'autoproduction et la mise en place de service de proximité: repas de quartier, épicerie sociale, régie de quartier... S'appuyant sur l'activité de leaders issus de la société civile, cette stratégie passe par la reconnaissance des contre-pouvoirs et concurrence parfois celle des équipements socio-éducatifs déjà en place.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Prenant le pas sur la bienfaisance et le contrôle social qui relevaient de la paroisse ou de la commune, l'inscription législative de l'assistance sous la IIIème République, l'institutionnalisation des mécanismes assurantiels depuis la fin de la Seconde Guerre ainsi que l'implantation planifiée d'équipements et de services d'action sociale à partir des années 1960, confirment la reconnaissance des problèmes sociaux comme objets d'action publique. S'émancipant progressivement du secteur de la santé, un domaine des affaires sociales et de l'action sociale se structure nationalement en fonction de normes d'action spécifiques et d'un filtrage des acteurs autorisés. La gestion « *quasi-sectorielle* » et en grande partie « *délocalisée* » de la question sociale s'appuie sur un corps d'administrateurs ad hoc, des instances planificatrices spécifiques et sur une professionnalisation propre au travail social. Sous condition de regroupement et de laïcisation, les acteurs associatifs participent à la formulation des problèmes, à la construction de l'agenda national et à la mise en œuvre, en particulier dans le champ de la protection de l'enfance, du handicap et des personnes âgées. Cette dynamique intégrative - reconnaissance des associations, encadrement de leur gestion, mode partagé de formation, convergence des processus de professionnalisation - se retrouve alors inscrite dans le Code de l'action sociale et des familles et confirmée par les dispositions de la Loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

A partir des années 1980, le « *néo-républicanisme à la française* » légitime et organise un découplage entre d'une part, les activités traditionnelles du système centralisé de protection sociale et d'autre part, la gestion localisée de la « nouvelle question sociale ». Tout en maintenant l'affirmation que les pouvoirs publics sont bien responsables d'organiser l'aide aux plus démunis, la perspective de maîtriser les dépenses publiques s'articule avec la volonté affichée d'éviter les effets pervers de l'assistance. En France, et plus généralement en Europe, le nouveau cadre de référence est pensé à partir d'une plus grande sélectivité [restriction des critères d'éligibilité, diminution des niveaux de prestation], du développement du financement par l'impôt et de la généralisation du contrat entre bénéficiaires de prestations et pouvoirs publics, représentés le plus souvent sous leur forme décentralisée (Martin, 2000 – Barbier, 2008). La politique de la ville complète cette panoplie et vient acter un revirement par rapport au processus historique de sectorisation de l'action sociale. A travers un réseau de réformateurs qui se rallient à la politique de la ville, des idées sont mises en forme qui participent à constituer la catégorie des « quartiers en difficulté » et à la relier à la thématique de l'exclusion.

Cependant, l'ensemble ainsi formé s'avère protéiforme¹⁷⁷. Prenant appui sur la politique de la ville, le travail de décryptage des argumentaires se diffusant, entre 1995 et 2000, au sein des forums de politiques publiques nous amène alors à mettre en avant, de manière idéal-typique¹⁷⁸, quatre « répertoires d'action » fortement différenciés :

Figure N°2.
Les 4 répertoires d'action reliant territoire et question sociale
 Etape N°1- Orientations cognitives et stratégiques¹⁷⁹

REPERTOIRES		AMENAGEMENT REPARATEUR	ADMINISTRATION INTEGRATIVE	GESTION MODERNISATRICE	DEVELOPPEMENT ENDOGENE
CONSTRUCTION DU PROBLEME	Catégorie « quartier en difficulté »	« Cause »	« Conséquence »	« Révélateur »	« Ressources »
	Relation avec la question sociale	Production	Projection	Confrontation	Résolution
	Le territoire par rapport à la légitimité à agir	Handicap Urbanisme pathogène	Concentration des publics en difficulté	Précipité d'inégalités et de désajustements institutionnels	Identification des solutions
	Représentation des publics	Victimes	Sujets	Usagers clients	Acteurs politiques
ORIENTATION DE L'ACTION	Ligne d'action	<i>Planification stratégique</i>	<i>Prévention et Contrôle</i>	<i>Transformation institutionnelle</i>	<i>Animation</i>
	Fonction du territoire	Cible des investissements	Objet de sectorisation	Laboratoire pour expérimenter	Creuset pour susciter et dynamiser
	Références stratégiques	Réparation	Encadrement	Adaptation	Mobilisation
	Rapport à la norme centrale	Compensation	Application	Interprétation	Autonomie

¹⁷⁷ Dans cette perspective constructiviste, Sylvie Tissot est revenue depuis, et en détail, sur l'histoire de la période précédente (1985-1995). Elle décortique les alliances entre « réformateurs » de la CNDSP puis de la DIV, la revue *Espirit*, un certain nombre de sociologues « tourainiens » tels François Dubet, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie pour donner de la substance à cette nouvelle catégorie d'action publique que représentent les quartiers en difficulté et tracer les argumentaires la reliant à la problématique de l'exclusion (Tissot, 2007, pp. 51-145).

¹⁷⁸ Tableau épuré de l'activité sociale, l'idéaltype cherche à comprendre l'orientation, la structure profonde qui guide les différentes logiques d'action. Instrument de mise à distance du réel, il éloigne du raisonnement les éléments de contingence, les facteurs événementiels. Outil de la rupture épistémologique, il ne se rencontre jamais sous une forme absolue mais devient l'outil central pour approcher le réel de manière analytique et compréhensive. Sur ce sujet, voir Freund (1986).

¹⁷⁹ Objet d'une élaboration progressive, cette schématisation est présentée par étape au fil de ce document. Ainsi, cette première version est complétée par des versions plus fournies et détaillées (Figures N°2, 8, 42) et donne aussi lieu à deux présentations davantage synthétiques (Figures N°11 et 31).

Chacun de ces répertoires concourt à articuler, d'une façon relativement originale, la prise en compte de problématiques sociales débordant la protection sociale et la mobilisation du territoire comme catégorie d'action. A partir de la mise en lumière de cette pluralité des références, il n'est donc pas possible de diagnostiquer l'existence d'un « référentiel » national, au sens d'un ensemble unifié, pérenne et univoque, de croyances et de prescriptions cadrant l'action publique (Muller, 1994).

A ce stade, nous proposons de comparer la politique de la ville à un « réservoir » dans lequel cohabitent quatre répertoires, incarnant chacun une forme spécifique de « territorialisation » de la question sociale. Au sein de ce réservoir, ces répertoires s'entrecroisent et sont en compétition¹⁸⁰. Suivant les gouvernements et les événements, ils font l'objet de mises en scènes nationales contrastées et la surface de ce réservoir connaît des oscillations¹⁸¹. Cependant, malgré cette activité concurrentielle, le travail exposé dans cette section montre, qu'à l'époque, aucun répertoire n'a définitivement pris le pas sur les autres et que, s'ils apparaissent fortement distincts, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de recouvrements et de complémentarités existent entre eux :

- Les répertoires de *l'aménagement réparateur* et de *l'administration intégrative* s'articulent par exemple à travers la politique des ZEP mais aussi autour des stratégies de plus grande mixité sociale qui accompagnent les opérations de renouvellement urbain.
- Les répertoires de *l'administration intégrative* et de *la gestion modernisatrice* s'articulent par exemple autour du développement des fonctions d'hospitalité réinstituant des garants

¹⁸⁰ On retrouve cet axe d'analyse chez Renaud Epstein qui met en avant trois orientations stratégiques concurrentes : une stratégie jacobine de remise aux normes, une stratégie réformatrice de modernisation, une stratégie communautarienne de mobilisation. On repère alors que ces catégories confirment en grande partie le travail que nous avons mené en 2001 (Epstein, 2013, p. 62). La différence essentielle consiste pour cet auteur à diagnostiquer que le déploiement de ce que nous avons appelé le versant sécuritaire du répertoire de l'administration intégrative ne se serait opéré que récemment. Le repérage de cette quatrième orientation, qu'il qualifie alors de néo-conservatrice et dont il pense qu'elle n'arriverait que plus tardivement, est l'occasion d'une dénonciation des mesures prises par la droite, en particulier sous la présidence de Nicolas Sarkozy (Epstein, 2012).

¹⁸¹ Au titre des années concernées par ce travail, on peut noter les oscillations suivantes : en 1994, l'élargissement du quartier à l'agglomération avec les contrats de ville signés. Au printemps 95, annonce d'un plan Marshall pour les banlieues pendant la campagne présidentielle de Jacques Chirac, suivie, le 18 juin 96, du Pacte de relance pour la ville par lequel le gouvernement d'Alain Juppé, par le biais d'un zonage plus discriminant, met en place de nouvelles incitations fiscales. Au printemps 97, disparition du ministère pour la ville avec l'arrivée de Lionel Jospin à Matignon. Dans un premier temps, il semble que Martine Aubry, en charge du dossier, ait voulu réorienter en profondeur la politique de la ville, remettant en cause les contrats passés avec les municipalités (Cf. Le Monde du 3 juillet 97). En fait, après six mois d'hésitation, Martine Aubry, dans un point de vue qu'elle publie dans le Monde le 13 janvier 98, trace ses perspectives, somme toute relativement classiques. En février 98, le rapport Jean-Pierre Sueur critique les zones franches et les effets d'aubaine qui y seraient associés tout en prônant le renforcement des stratégies intercommunales et les démarches de démocratie locale. Avril 98, (re)création d'un ministère à la ville, Claude Bartolone est nommé ministre délégué, placé sous l'autorité de Martine Aubry.

des usages sur le principe des « *maîtres des lieux* » tels que les médiateurs, les agents d'ambiance ou encore les correspondants de nuit... ¹⁸².

- Les répertoires de *la gestion modernisatrice* et du *développement endogène* s'articulent par exemple autour de la création d'entreprises d'insertion ou encore avec les appels à la coproduction de la tranquillité publique par les différents segments de la société civile.

Notre hypothèse consiste alors à penser que cette pluralité des légitimités et la diversité des ressources disponibles débouchent sur une marge de manœuvre inédite pour les acteurs locaux. Ainsi la politique de la ville se présente-t-elle comme une proposition offerte à la composition des acteurs locaux : à partir d'un réservoir national et des quatre répertoires disponibles, des choix restent à faire. Ils sont à inscrire dans l'historicité de chaque site tout en tenant compte des contingences locales. On pressent alors que ce travail de sélection et d'interprétation entraîne la constitution non négligeable d'apprentissages collectifs localisés qui, au-delà de la politique de la ville, retentissent sur la manière de conduire les nouvelles politiques d'action sociale.

¹⁸² Se référant à la sociologie de l'interaction, Isaac Joseph présente « *l'hospitalité* » comme un composé fragile fait d'autorégulation sociable et de face à face avec l'intrus (Joseph, 1998, p. 95). Dans cette lignée, Sébastien Roché définit les fonctions d'hospitalité comme un « mixte » fait de rappel des règles dans l'usage des lieux publics et d'ouverture aux publics les plus diversifiés. Il s'agit de faire respecter la distance, d'organiser la coprésence et de permettre la rencontre (Roché, 2000b, pp. 141 et suivantes).

CHAPITRE 2.

LA LOCALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

DANS QUATRE VILLES MOYENNES DE L'OUEST FRANÇAIS

(1995-2000)

A partir de l'étude des propositions venant du centre, on comprend que l'agrégation de l'ensemble de ces quatre répertoires ne peut tenir lieu de ligne de conduite pour les acteurs locaux. En effet, un pouvoir local ne peut pas composer avec tous les répertoires, du fait du caractère forcément limité de l'intelligence politique, de la contrainte technique et aussi des impératifs de la communication publique. En délimitant les mandats des différents élus concernés, en affectant les financements, en choisissant les profils de professionnels recrutés, en privilégiant tels partenariats, en mobilisant telles recettes d'action, des choix doivent être faits et ces choix nécessitent d'être argumentés pour, ensuite, être diffusés et partagés. Sur chaque site concerné par la politique de la ville, un travail de construction et d'arbitrage serait donc à l'œuvre, confirmant ainsi les propos de Daniel Béhar¹⁸³ : « *L'évolution en cours depuis une dizaine d'années de certains contrats de ville, au-delà d'une bureaucratisation incontestable, tient d'un dépassement de cette ambivalence au profit d'une clarification stratégique* » (Béhar, 1998, p. 31).

La localisation de la politique de la ville passerait donc par la production, au sein des gouvernements locaux, d'une intelligibilité plus explicite et d'un surplus de cohérence stratégique. Ce sont ces rationalités de l'action publique locale (section 1), les configurations institutionnelles qui les supportent ainsi que les liens qui pourraient exister entre ces deux dimensions (section 2) que nous allons examiner dans ce deuxième chapitre.

¹⁸³ Géographe, Daniel Béhar fait partie du groupe d'une quinzaine d'étudiants ayant fondé à la fin des années 1970, la coopérative d'étude ACADIE. Proche des municipalités de la deuxième gauche, il met en avant la participation des habitants dans l'élaboration des projets d'urbanisme. Dans les années 1990, Daniel Béhar travaille de concert avec Philippe Estèbe au sein de ce bureau d'études qui devient un élément-clef du réseau *Reflex*. Renaud Epstein et Thomas Kriszbaum rejoindront aussi ce bureau d'études. Durant les années 1990, les études menées nationalement et localement dans le cadre de la politique de la ville constituent une part très importante de l'activité de ce bureau d'études et du réseau *Reflex*.

Section 1.

Les mises en formes cognitives et stratégiques

En complément du travail d'investigation sur les idées telles qu'elles circulent dans les forums nationaux de politiques publiques, nous avons délimité notre travail empirique autour de quatre villes moyennes de l'Ouest de la France retenues à partir de quatre modalités complémentaires :

- Nous avons choisi des sites sur deux régions distinctes afin de mettre à distance l'influence trop massive d'un cadre régional spécifique. L'échantillon est donc constitué de deux sites en Bretagne et deux sites dans les Pays de la Loire.
- Nous nous sommes intéressé à la catégorie des villes moyennes¹⁸⁴, pensant qu'à la différence de grandes agglomérations (Rennes, Nantes) ce qui s'y passait serait moins lié à tel ou tel phénomène spécifique (forte présence de personnes émigrées, forme véritablement spécifique du tissu urbain, importance d'un projet politique s'émancipant du cadre national...), et témoignerait ainsi d'impacts assez génériques en matière de renouvellement des modes d'appréhension et de gestion de la question sociale.
- Nous avons distingué, à l'échelle de l'Ouest de la France, deux strates de villes moyennes. Afin d'explorer des cas de figure différents, l'échantillon est donc constitué, sur chacune des deux régions, de deux villes de 50 000 habitants et de deux villes de 150 000 habitants.
- Notre expérience antérieure de la politique de la ville sur ces sites et la phase d'exploration nous amenaient à faire correspondre, a priori, chacune des villes moyennes avec un des quatre répertoires mis en lumière au niveau national.

¹⁸⁴ A partir de 1972, une politique spécifique d'aide les aurait considérées comme des sortes d'anti-grandes villes comprises entre 20 000 et 200 000 habitants (Dumas, 1991, p. 159). Sans véritablement représenter une constante de l'action publique, les villes dites moyennes ont fait l'objet d'un travail politiste fondateur (Mabileau, Sorbet, 1989). Daniel Béhar souligne que le silence qui les entoure constitue paradoxalement leur chance, leur permettant d'innover en puisant au sein de référentiels hétérogènes. « *Cette discrétion politique des villes moyennes leur ouvre les champs des possibles, elle les conduit à un bricolage stratégique. Profitant de cette opportune indifférence, elles explorent et renouvellent in concreto une question scientifique et politique majeure et controversée, celle de l'égalité entre territoires* » (Béhar, 2012, pp. 14).

Figure N°3.
Construction de l'échantillon « Villes moyennes et politique de la ville »
Région, taille de la population, répertoire de référence (hypothèse)

	REGION	POPULATION RGP 1999	REPertoire DE REFERENCE <i>Hypothèses issues de la phase d'exploration</i>
LORIENT	Bretagne	59 189	<i>Aménagement réparateur</i>
LAVAL	Pays de la Loire	50 947	<i>Administration intégrative</i>
BREST	Bretagne	149 634	<i>Gestion modernisatrice</i>
ANGERS	Pays de la Loire	151 279	<i>Développement endogène</i>

Notre enquête a été menée, par entretiens, auprès d'un panel comprenant sur chaque site au minimum un élu, le chef de projet, un représentant de l'Etat, ainsi que deux experts extérieurs. 31 personnes ont été rencontrées entre septembre 2000 et juillet 2001, soit 13 représentants des collectivités locales (5 élus, 8 professionnels), 6 représentants des services déconcentrés de l'Etat et 12 experts¹⁸⁵.

A partir de cet échantillon, notre travail d'investigation s'est particulièrement intéressé aux modes de construction de la question urbaine comme problème public et a cherché à décrypter les registres d'action qui leur sont liés¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Dans ce travail, nous n'avons pas anonymé les extraits d'entretiens relevant des seuls acteurs ayant acquis une forte visibilité. C'est particulièrement le cas des maires, des scientifiques et des experts à stature nationale. Voir Annexe 1.1.

¹⁸⁶ Plus qu'une grille d'entretien, c'est un guide construit autour de trois grandes variables qui nous a servi dans la conduite de ces entretiens et dans l'approche comparée de ces quatre sites : répertoires d'action, système local d'action, contributions expertes. Les éléments concernant les constructions cognitives et la mobilisation stratégiques sont présentés en détail dans cette section, ceux concernant les systèmes locaux font l'objet d'une synthèse dans la section suivante, les éléments relatifs aux experts sont mobilisés dans la partie 2 de la thèse.

1. Lorient : remodelage urbain et revirement dans la relation aux structures intermédiaires

Dans les années soixante, la construction du quai de Rohan s'est faite sur une friche portuaire, ancienne vasière. Ce « quai des insultes »¹⁸⁷, symbolisé par trois barres qui se dégradent, est peu à peu devenu, selon l'expression du maire Jean Yves Le Drian, une véritable « verrue », en toute proximité du centre-ville. Après avoir travaillé et hésité entre trois scénarios : démolition complète du site, réhabilitation classique des logements ou remodelage du site, c'est cette troisième voie qui est explorée. *« Le Maire de Lorient a dû se battre et échapper à la pression pour prendre la décision de ne pas raser ces 480 logements » [Chef de projet N°1].* Roland Castro, qui vient de terminer la coordination de l'opération « banlieues 89 », est l'architecte de ce projet qui s'étale sur la durée du Xème plan et même au-delà.

➤ *Le Quai de Rohan et la difficulté de reproduire cette méthode*

Aux yeux de ses promoteurs, l'opération architecturale du Quai de Rohan est aussi une ambitieuse opération sociale. Tout d'abord parce que les services municipaux et les bailleurs sociaux explorent de nouvelles proximités avec les habitants. *« Nous avons mis en place une structure-hôtel de 30 logements meublés qui accueillait, pendant trois semaines, les locataires pendant la réhabilitation de leur logement » [Directeur de l'OMHLM¹⁸⁸].* Au-delà d'une gestion attentive des impacts sociaux de la réhabilitation des logements et des espaces, l'équipe qui se met en place cherche à rompre avec les pratiques assistancielles du travail social classique. Accompagner l'audace architecturale par une dynamique d'animation du quartier très ascendante fait alors la force de cette « méthode lorientaise » à l'époque très médiatisée : atelier vidéo, comédie musicale, marché aux épices, ateliers scolaires... *« Recruter pour la MOUS des jeunes si possible issus du quartier, recevoir les habitants dans un appartement-témoin pour envisager des adaptations personnalisées tenant compte de leur intimité,*

¹⁸⁷ Cette formule est celle du chef de projet N°2. Trois chefs de projet se succèdent à Lorient durant les différentes périodes de développement social urbain. D'abord, lors du Xème plan, avec le DSQ, la maîtrise d'œuvre du contrat est confiée par délégation, à Serge Brunet, du cabinet TETRA. Celui-ci s'adjoint le concours d'une assistante qui s'occupe de la conduite quotidienne des opérations. Ensuite, avec le XIème plan, en 1994, il est décidé que TETRA ne soit plus responsable de la maîtrise d'œuvre Celle qui avait été l'assistante de Serge Brunet est recrutée par la municipalité pour devenir le chef de projet du nouveau contrat de ville. Nous la désignons par le terme « Chef de projet N°1 ». Puis, au cours du contrat du XIème plan, les fonctions de chef de projet du contrat de ville de Lorient sont reprises par l'attaché qui était en charge du secteur enfance jeunesse. Nous le désignons par le terme de « Chef de projet N°2 ».

¹⁸⁸ Alain Lampson, « Démarches de requalification et de renouvellement urbain en Bretagne », *rencontre régionale AROHLM, CDC, DRE, Saint-Brieuc*, 13 avril 2000, p. 11.

poursuivre cette interconnaissance dans le cadre de petits-déjeuners, agréger leurs préoccupations et susciter le désir pour développer des projets promotionnels¹⁸⁹, voilà mon travail de l'époque » [Chef de projet N°1]. « C'était très créatif, un véritable développement partant du bas. C'était une conception militante qui animait l'époque » [Chef de projet N°2].

Mais, au milieu des années 1990, avec la nouvelle procédure contrat de ville, la politique de développement social urbain doit être repensée à l'échelle de la ville. Localement, cette invitation nationale apparaît comme une véritable difficulté. Tout d'abord, les financements limités de la politique de la ville ne permettent pas d'étendre la méthode « Castro » à l'ensemble des quartiers d'habitat social. Ensuite, l'élargissement du mode de mobilisation des habitants, testé sur le quai de Rohan ne semble pas pouvoir constituer une ressource adaptée à ce nouveau défi. « Je cherchais à m'occuper des plus précaires et surtout des plus isolés. Je misais sur la création de groupes informels, plutôt que sur la référence aux associations »¹⁹⁰ [Chef de projet N°1]. En effet, cette stratégie s'accompagne d'une disqualification des structures intermédiaires et d'une forte conflictualité¹⁹¹ avec les services administratifs.

Ce qui est possible sur un territoire limité apparaît contre-productif à l'échelle d'une d'intervention sur plusieurs quartiers du fait, entre autres, des tensions qu'un tel élargissement engendrerait avec les nécessaires structures intermédiaires. En effet, au milieu des années 1990, l'équipe MOUS manque cruellement de relais pour disséminer ses façons de faire. « Au quai de Rohan, elle avait réussi à mettre en place sa méthode : proximité, convivialité et conflictualité. Mais elle a échoué à la transférer sur les autres quartiers » [Chef de projet N°2].

➤ *Le refroidissement et l'institutionnalisation de la méthode lorientaise*

Devant ce double état de fait, contrainte financière et adaptation du mode d'animation, il convient d'ajuster la méthode lorientaise autour de quelques repères : repartir de chaque quartier, reconnaître ses équipements structurants, travailler à des diagnostics spécifiques, ne

¹⁸⁹ Un exemple parmi d'autres : des personnes retraitées mettent au point un fonds d'épargne - chacun verse ce qu'il peut ou ce qu'il veut-, qui sert à réaliser un voyage collectif.

¹⁹⁰ C'est aussi cette défiance dans les structures intermédiaires que Martine Barthélémy décrit : « Sans verser dans l'excès d'une dénonciation de l'illusion démocratique, on reconnaîtra que beaucoup d'éléments concourent à faire de l'association le contraire d'un havre de la démocratie : la sélection des plus compétents, la transition vers l'institutionnalisation, le mimétisme et la reproduction des normes propres à la démocratie de délégation ». Tout ceci débouchant sur la notabilisation des dirigeants ou le relâchement des procédures démocratiques de prise de décision (Barthélémy, 2000, p. 14).

¹⁹¹ Claude Jacquier souligne la filiation entre ce registre et les thèses défendues dans les années 1970 par Saul Alinsky pour qui « la première fonction de l'organisation communautaire est la désorganisation des communautés organisées selon un certain ordre qu'il faut combattre car il est établi sur le désespoir et le découragement des gens » (Jacquier, 1992, p. 16).

pas vouloir faire partout de grandes opérations mais miser sur des micro-stratégies. Pendant le XIème plan, il y aura bien le remodelage par Roland Castro de la barre « République » mais celui-ci voisine avec des programmes traditionnels et bien moins ambitieux comme la réhabilitation des logements sociaux à la cité Frébaux et au quartier du Bois du Château.

Après deux années de mise en œuvre du contrat de ville, le changement de chef de projet est l'occasion d'un profond virage dans le mode d'animation du contrat. Les procédures s'organisent, les écrits se formalisent. *« La présentation des dossiers devint plus lisible pour l'Etat qui pouvait commencer à avoir une vision globale de ce qui se passait » [Réfèrent politique de la ville. DDE]. « Je voulais une période plus calme. Je voulais présenter des dossiers mieux construits, rétablir des relations de confiance avec l'ensemble des services techniques de l'Etat » [Chef de projet N°2].* Il s'agit de faire évoluer les services publics dans la durée, de rapprocher les services municipaux des directions déconcentrées de l'Etat, de participer à la généralisation d'une intervention publique plus partenariale : *« je cherche surtout à m'appuyer sur les acteurs existants. En terme de créativité, ce que j'anime est moins ambitieux, voire extrêmement limité, mais je joue à fond des structures de proximité » [Chef de projet N°2].*

Cette institutionnalisation et ce travail de programmation permettent d'inscrire le grand quartier de Kervennanec (près de 10 000 habitants) sur l'agenda municipal. Les bases de ce chantier, parti pour se dérouler sur une dizaine d'années, sont lancées à la fin du XIème plan. *« A Lorient il y a une continuité du projet local, basé sur la planification et le traitement urbain. Le passage au nouveau contrat de ville confirme cela » [Réfèrent politique de la ville DDE].*

A Lorient, le premier diagnostic est bien le caractère pathogène de l'urbanisme. Redonner de l'égalité urbaine sera le leitmotiv de l'opération du Quai de Rohan. Pour cela, un volontarisme politique, un pari architectural et une mobilisation technique sont nécessaires. Dans un tel contexte, l'accompagnement social classique ne saurait suffire. Dans le domaine culturel et éducatif aussi, les pratiques se font innovantes. Cependant, ce foisonnement des projets, parce qu'il s'accompagne de la mise hors-jeu des structures intermédiaires, ne permet pas de construire des espaces stabilisés de démocratie participative. Le passage à la procédure du contrat de ville entraîne une évolution, voire une révision localisée de la politique de la ville. Le cadre national, qui représente d'abord une opportunité financière, puis un cadre d'encouragement et de résonance pour l'expérimentation lorientaise, se transforme en problème. Comment étendre cette stratégie de restructuration urbanistique à la ville, voire à l'agglomération tout entière ? Le pari s'avère impossible d'autant que les questions financières contraignent de plus en plus fortement les projets. C'est la stratégie de projet de

quartier qui va servir de débouché : procéder par étape, quartier après quartier et dans chaque quartier, éviter de tout déclencher dans une seule et même phase.

➤ *L'aménagement réparateur et l'alternance d'un répertoire secondaire*

On peut donc avancer qu'à Lorient, la construction de la politique de la ville se fait en trois époques successives : tout d'abord, durant le DSQ, une genèse, fortement créative, articulant les répertoires de *l'aménagement réparateur* et du *développement endogène* ; ensuite, durant la première partie du contrat de ville du XI^{ème} plan, une interrogation qui correspond à une « *conjoncture critique* »¹⁹², faite d'une déstabilisation et d'un essai d'ajustement ; enfin une institutionnalisation prudente, toujours marquée par *l'aménagement réparateur*, mais complétée dorénavant par une perspective *d'administration intégrative*. L'inscription du contrat de ville au centre de l'administration municipale, la prise en compte de la durée, la reconnaissance des structures de quartier comme pièces maîtresses du dispositif sont alors quelques-uns des éléments de cette institutionnalisation.

Une discrimination positive, traduite essentiellement sur le plan urbanistique, se perpétue même si les grands chantiers ont été, quelque peu, mis en sommeil pendant les premières années du contrat de ville. L'orientation nationale, incitant à des stratégies de renouvellement urbain de grande échelle, représente pour les acteurs locaux une ressource de premier ordre pour tenter de réanimer quelques-uns des principes qui les avaient initialement guidés : ambition architecturale, pressions des élus et de l'Etat local pour obtenir des financements nationaux, lourdes interventions sur le bâti. Par contre les éléments qui pouvaient être rapprochés du développement communautaire ne résistent pas, le contrat de ville du XI^{ème} plan correspondant à une « période de refroidissement » de la méthode lorientaise de DSU.

¹⁹² Nous qualifions ainsi cette période transitoire, par analogie au travail de Thomas S. Kuhn sur les paradigmes scientifiques, « *Durant la période transitoire, il y a chevauchement important mais jamais complet, entre les problèmes qui peuvent être résolus par l'ancien et par le nouveau paradigme. Mais il y a aussi des différences décisives dans les modes de solution* » (Kuhn, 1972, p. 124).

2. Laval : reconfigurations urbanistiques et prise en charge de la délinquance

Au démarrage du contrat de ville, la géographie prioritaire concerne seulement deux quartiers : les Pommerets et les Fourches. En 1995, la nouvelle équipe municipale, celle de François d'Aubert, fait très rapidement le diagnostic qu'il faut réorienter massivement les efforts du contrat de ville sur le quartier de Saint-Nicolas. En effet, ce grand quartier d'habitat social, situé à la périphérie sud-ouest de la ville, représente plus de 10 000 habitants, soit près d'un cinquième de la population. *« Quand nous sommes arrivés aux affaires, ce quartier, ancienne ZUP des années 1970, était à l'abandon. La délinquance augmentait et nous n'allions pas tarder à y connaître de véritables phénomènes de violences urbaines. Ce n'est pas étonnant, les familles à problèmes y avaient été entassées durant les vingt-quatre années de gestion socialiste. La densité des logements sociaux était extrême et celle des familles issues de l'immigration, je dirais au total de l'ordre de 60%, était phénoménale » [Premier adjoint].*

➤ Le recentrage sur le quartier de Saint Nicolas

Le virage va se traduire à la fois sur le plan urbanistique et sur le plan de l'encadrement social. Sur le plan urbanistique, près de 1200 logements sur les 1650 que compte le quartier, sont réhabilités pendant la durée du contrat de ville du XI^{ème} plan, avec une attention toute particulière portée aux caves et aux halls d'entrée. Deux barres, soit 180 logements, sont détruites durant le contrat de ville. *« Il s'agit de donner des couleurs à un quartier pourri en investissant sur dix années. François d'Aubert faisait de ce chantier une de ses priorités. Dès le démarrage, le projet articule une restructuration morphologique lourde, un équipement multi-activités hors du commun, la réintroduction de services publics » [Premier adjoint]¹⁹³.*

Les opérations spectaculaires de démolition-reconstruction s'accompagnent du percement d'une rue permettant de désenclaver la zone résidentielle par rapport à une ancienne friche commerciale. L'acquisition par la mairie de ces 6,5 ha de terrain et de ces 18 000 m² de bâtiments nécessite deux années de négociation juridique et financière. Sur cet emplacement, en quatre années, un équipement impressionnant est réalisé. Fortement aménagé, il combine différentes fonctions. *« Cette reconversion est un enjeu de plus d'un milliard. Sur un même site et dans des bâtiments contigus, Il y a un pôle commercial avec Mac Donald et Speedy, un pôle*

¹⁹³ Cet investissement politique est confirmé par la place très importante qu'occupe la communication sur le projet pour le quartier de Saint-Nicolas dans le journal de campagne de François d'Aubert en 2001. Trois pages sur six sont consacrées à ce thème.

« économie sociale » avec l'implantation d'entreprises-relais et intermédiaires générant une centaine d'emplois : la banque alimentaire, un pôle sportif avec une piste d'athlétisme, un dojo, un grand espace musculation, une salle de tir à l'arc, un pôle vie de quartier avec un local jeune, un lieu destiné à l'accompagnement scolaire et un théâtre » [Chef de projet;].

La transformation de cette friche est donc un acte politiquement fort. *« L'ancienne municipalité avait fait de Laval, sans doute pour des motifs peu avouables, la deuxième ville de France pour les implantations de grandes surfaces. Le centre-ville se désertifiait. Par cette opération pour laquelle nous avons pris exemple à Toulouse, nous montrions que l'on pouvait voir les choses autrement » [Premier adjoint].* Cette opération se veut, en tout point, emblématique. Le sport, l'économie et la culture sont réunis sous un même toit, dans un équipement reconverti qui devient un pôle d'attraction rayonnant sur toute la ville et qui a pour mission d'accueillir en priorité les jeunes de Saint-Nicolas, quartier adjacent.

➤ *La remise en cause du secteur socioculturel et la prévention de la délinquance comme pièce maîtresse*

Le premier adjoint va aussi entreprendre une forte remise en cause du secteur socioculturel. Il dissout le service municipal de la jeunesse qu'il considérait piloté par les membres du parti socialiste et confie cette compétence au service « Vie des quartiers ». Il décide que les 7 directeurs de maison de quartier doivent appartenir dorénavant à ce service municipal qui reprend ainsi en gestion directe des équipements *« Les maisons de quartier étaient gérées par les Francas, la Fédération Léo Lagrange ou un comité local d'animation. Il fallait mettre fin à ce système » [Premier adjoint].* Cette reprise en main s'accompagne aussi d'un contrôle plus strict des subventions octroyées sous couvert de la politique de la ville. Il s'agit en particulier de réorienter les projets d'animation et de modifier les pratiques d'encadrement de la jeunesse. *« Nous ne voulions plus couvrir des pratiques poussant les jeunes vers des attitudes de consommateurs en finançant, par exemple, des séjours aux sports d'hiver. Nous voulions faire comprendre que l'on ne donnerait plus rien sans une contrepartie : nettoyage des bas d'immeubles, aide en direction des personnes âgées... » [Premier adjoint].*

Le sport tient une place importante dans cette stratégie. *« A l'intérieur du centre multi-activités, on a misé sur le sport, tir à l'arc, haltérophilie, athlétisme, mais surtout sur les sports d'opposition : judo, boxe, escrime. Les éducateurs sportifs ont pour mission d'accueillir en priorité tous les gamins qui traînent sur le quartier dans des ateliers sans les obliger à prendre*

une licence » ¹⁹⁴ [Chef de projet]. L'installation des locaux de la MOUS au cœur du quartier de Saint Nicolas et la transformation de l'ancienne maison de quartier en maison des services publics¹⁹⁵ complètent cette stratégie d'affirmation de la présence publique sur le quartier.

De 1997 à 1999, le Préfet en place va aussi s'impliquer de manière particulièrement forte. *« J'ai considéré que, sur Saint Nicolas, la cible était d'abord l'oisiveté des jeunes. J'ai donc demandé au directeur du PLIE¹⁹⁶ de recevoir individuellement chaque jeune au chômage. Il me faisait un bilan au cours d'une réunion mensuelle avec la Direction départementale du travail et de l'emploi. D'autre part, je pensais qu'il fallait développer le maillage associatif, pour aller au-devant des quelques familles qui posent de gros problèmes afin d'épauler les travailleurs sociaux dans le travail de proximité et éviter qu'ils se découragent »* [Préfet].

Un diagnostic local de sécurité est entrepris dès septembre 1995, soit trois années avant la généralisation nationale des contrats locaux de sécurité. A l'époque, ce sont le développement des faits délictueux et la montée du sentiment d'insécurité qui obligent l'action publique à s'orienter vers ce domaine. *« Je ne pensais pas m'occuper autant de prévention de la délinquance. Mais les choses se délitent sur cette ancienne ZUP. En fait dès l'aménagement de la MOUS sur le quartier de Saint Nicolas, cela nous saute aux yeux et même plus. Ici c'est la tour infernale, les dealers sont dehors et la police ne veut plus y rentrer¹⁹⁷ »* [Chef de projet].

Peu de temps après, le 1^{re} novembre 1995, un drame se produit : un jeune d'origine maghrébine, habitant Saint Nicolas, décède de mort violente. A partir de cette « bavure policière », suivant les termes du premier adjoint, tous les ingrédients d'une nuit d'émeute sont alors réunis sur le quartier : bandes de jeunes cagoulés, attaques contre la maison de quartier, cocktails Molotov lancés dans la cafétéria du centre commercial, présence des caméras de télévision... *« Cela a été un grand moment d'horreur, un véritable traumatisme et en plus, cela a été très médiatisé. Nous avons dû faire face. C'est le contrat de ville qui nous a servi de cadre : en son sein, nous avons activé une cellule de coordination »* [Premier adjoint].

A partir de cet épisode, le groupe thématique « sécurité, prévention de la délinquance » prend de l'importance et travaille sur le projet d'un service d'éducateurs de rue rattaché au contrat

¹⁹⁴ Le dojo et l'équipement de tir à l'arc ont été, tous les deux, inaugurés par des champions olympiques des disciplines de référence.

¹⁹⁵ Cette maison des services publics accueille un poste de police, une antenne de la mairie, du centre communal d'action sociale (CCAS), un bureau de poste, un bureau pour le délégué du procureur et le juge d'application des peines, les permanences du service départemental d'action sociale, des salles pour les activités associatives dont le centre d'information des droits des femmes par exemple. La coordination de l'ensemble est confiée au directeur de la maison de quartier.

¹⁹⁶ Plan local d'insertion économique qui est ensuite devenu le Plan local d'insertion par l'emploi (PLIE).

¹⁹⁷ Le chef de projet est d'ailleurs victime d'une agression qui nécessite un court séjour à l'hôpital.

de ville. *« Nous voulions mettre en place une unité spéciale composée d'intervenants très professionnels, capables de travailler la nuit et ayant une formation en psychologie¹⁹⁸ » [Premier adjoint].* Ainsi quand arrive, fin 1997, après le colloque de Villepinte¹⁹⁹, la proposition nationale des contrats locaux de sécurité, c'est naturellement que ce dispositif prend le pas sur le CCPD qui est alors mis en sommeil. Dans le cadre du contrat local de sécurité (CLS), un poste « d'assistant de justice » est créé au sein de la MOUS du contrat. *« On l'a baptisé assistant de justice. C'est en fait un jeune qui veut faire l'école de la magistrature. Il a pris en charge le volet « éducation à la citoyenneté » du CLS. Il effectue de nombreuses interventions dans les établissements scolaires et s'occupe aussi, auprès du Président du Tribunal, du comité départemental d'accès au droit » [Chef de projet].*

Sur le thème de l'éducation à la citoyenneté, le préfet s'engage aussi personnellement. *« Avec le Procureur, les gendarmes, les anciens combattants et les pompiers, j'ai animé, par trois fois, des rencontres dans les collèges de Laval ».* Mais sur ce registre de la prévention et de la sécurité, la décision qui est mise le plus en avant par les acteurs locaux, c'est bien la création d'un poste de police de proximité dans les locaux de la maison de quartier, alors transformée en maison des services publics. *« Il fallait arrêter la violence quotidienne qui régnait dans cet établissement » [Chef de projet].* Cette décision, pour laquelle le Préfet joue un rôle essentiel, entraîne, pendant un temps, le déménagement de l'équipe de travailleurs sociaux du Conseil Général qui refusent cette cohabitation. *« Les policiers, il faut les voir dans la rue et cela rassure. Pour que l'Etat prenne réellement des initiatives dans ce domaine, il fallait à l'époque une détermination farouche et cette détermination, je l'avais. J'ai été assez fortement critiqué pour cela mais quand Daniel Vaillant a été nommé Ministre de l'intérieur, sa première visite sur le terrain, deux jours seulement après sa nomination, a été de visiter cette maison des services publics et d'en faire l'éloge » [Préfet].*

Le projet local s'est profondément modifié à partir du changement politique de 1995. Problèmes et solutions ont été reconsidérés et les orientations du contrat de ville du XIème plan en ont été complètement transformées. Après vingt-cinq années de gestion socialiste qui semble avoir eu une approche essentiellement socioculturelle de la politique de la ville, la victoire de François d'Aubert et de son équipe se traduit par la décision de reconfigurer en profondeur le quartier de Saint Nicolas. Là où l'ancienne municipalité se défendait de

¹⁹⁸ Après plusieurs semaines de tensions, le Premier adjoint, conseiller général de Saint-Nicolas, n'obtient pas du Directeur départemental de l'action sociale du Conseil Général que ce service soit organisé au sein de la MOUS du contrat de ville. L'autonomie revendiquée par les professionnels aboutit à ce que ce service de prévention spécialisée soit confié à une association médico-sociale. Toutefois, un fort lien existe entre ce service et l'équipe du contrat de ville, en particulier par l'intermédiaire du chargé de mission « prévention de la délinquance ».

¹⁹⁹ Colloque au cours duquel Lionel Jospin, assisté d'Elisabeth Guigou et de Jean Pierre Chevènement, annonce la création des contrats locaux de sécurité et le déploiement de la police de proximité.

stigmatiser tel quartier par un trop grand volontarisme, l'opération de ciblage devient l'argument majeur, engage les finances municipales pour de nombreuses années et est gérée par les acteurs locaux comme une opération « Grand projet urbain », même si elle n'accède pas officiellement à ce label national. Dans ce contexte de mise en cause des formes urbanistiques et de portage politique affirmé, bénéficiant d'une réelle implication des représentants successifs de l'Etat local, la mise en visibilité des actions menées est importante.

➤ *L'aménagement réparateur couplé à l'administration intégrative, versant sécuritaire*

En définitive, on peut avancer qu'à Laval, le « quartier en difficulté », par ces configurations morphologiques issues d'un urbanisme pathogène, renforcé par le manque antérieur d'entretien et de réhabilitations, est présenté comme une cause des dysfonctionnements sociaux. Mais les difficultés sont aussi envisagées comme une conséquence des politiques de peuplement ségrégatives issues du passé. Dans un premier temps, une fenêtre d'opportunité, ouverte par la victoire d'une nouvelle équipe aux élections municipales, permet l'inscription d'un traitement urbanistique massif du quartier de Saint Nicolas sur l'agenda local de la politique de la ville. Les violences urbaines accompagnant la mise en cause de la police dans le décès d'un jeune, issu de l'émigration et habitant ce quartier, prolongent cette fenêtre d'opportunité et entraînent le développement d'une politique particulièrement volontariste en matière de prévention de la délinquance et de sécurité publique. Celle-ci s'articule avec une reprise en main par le pouvoir municipal du secteur socioculturel, la création d'un service de prévention spécialisée et la tentative de créer des correspondants de nuit. La stratégie est alors de « *bien connaître les territoires mais aussi les familles et des individus posant problème pour dissuader, cibler et contrôler* »²⁰⁰. Cette double référence causale (urbanisme pathogène, héritage de politiques de peuplement ségrégatives) nourrit une perspective de restructuration urbanistique articulée avec une dimension explicite et assumée de tranquillité publique. Ainsi à Laval, pendant les années 1995-1999, le répertoire de *l'aménagement réparateur* se combine-t-il avec celui de *l'administration intégrative*, préventive et sécuritaire.

²⁰⁰ Selon l'expression du Préfet rencontré.

3. Brest : ambitions modernisatrices et mise à distance de l'objet « quartier »

A Brest, la question sociale est ici d'abord perçue comme une question non territoriale. A écouter nos interlocuteurs, la situation brestoïse serait relativement atypique en raison d'une relative homogénéité dans sa structure spatiale et sociale. *« A l'exception de Pontanézen, qui n'est pas un grand quartier²⁰¹, on a évité les grosses erreurs de conception dans la structure du bâti. Il n'y a pas de concentration des difficultés sociales sur des territoires particuliers. On peut presque dire qu'à Brest, la politique de la ville est sans objet »* [Directeur général des services de la ville].

➤ La transformation des interventions de droit commun comme enjeu central

La pauvreté et les difficultés sociales étant réparties de manière diffuse dans le tissu urbain, l'addition d'actions ciblées sur quelques quartiers prioritaires ne saurait suffire pour faire face à la montée en puissance des phénomènes de précarisation auxquels on assiste dans le début des années 1990. Seule une prise en compte généralisée de cette question sociale par les politiques ordinaires peut engendrer des améliorations. *« Il existe des micro territoires qui sont autant, sinon plus précarisés que les trois quartiers qu'il a bien fallu désigner pour contractualiser avec l'Etat. Il existe surtout des publics en grande difficulté qui n'étaient pas, loin s'en faut, tous concentrés dans les quartiers d'habitat social »* [Directeur général des services de la ville]. Ce sont donc des objectifs de transformation des institutions qui sont au centre des témoignages recueillis. *« Il s'agissait de passer d'une logique d'action publique basée sur l'offre institutionnelle à une logique tenant davantage compte de la demande et des besoins sociaux. Les différents services sont trop attachés à construire leur intervention en fonction des couches moyennes »* [Directeur général des services de la ville]. Ce à quoi le premier adjoint, en charge des affaires sociales, ajoute : *« Il fallait rénover les services ordinaires, en commençant par faire évoluer les pratiques des services municipaux »* [Premier adjoint].

Dans cette stratégie d'adaptation et de modernisation, l'importance accordée à la jeunesse et à la question scolaire est centrale. *« Notre parti-pris consiste à dire que ce ne sont pas des projets ponctuels qui peuvent durablement changer les choses. Il s'agit par exemple d'avoir une réflexion critique sur le fonctionnement scolaire dans son ensemble. Pour faire face à la perte des effectifs, aux échecs scolaires, aux problèmes de santé des enfants, le contrat de ville a cherché à renforcer*

²⁰¹ Notons tout de même qu'il compte à l'époque près de 4 000 habitants.

la compétence et la stabilité des équipes par des efforts de formation ciblée, par une mobilisation renforcée des moyens du service municipal des affaires scolaires » [Chef de projet]. Les clubs sportifs sont aussi invités à aller à la rencontre de publics plus variés et les équipements à s'ouvrir à des formes de pratiques moins traditionnelles. « Nous sommes passés d'une réponse quasi exclusive aux demandes du monde sportif organisé, faisant fi des besoins sociaux, à un subventionnement sur critères d'utilité sociale. Nous avons déclenché une tension intéressante dans les codes habituellement admis et nous avons aussi recentré notre propre service municipal des sports sur des missions d'accueil direct. Ainsi de nouveaux métiers d'éducateurs sportifs sont apparus au cœur du service public » [Directeur général des services de la ville].

➤ *Le retour sur la question des territoires et de la discrimination positive*

Dans cette stratégie brestoise, la politique de la ville est utilisée comme un des leviers du projet plus global de réforme qui s'élabore au sein des services municipaux. « *Le secrétaire général a mis très fortement en avant cet argument de la cohésion sociale dans le travail de projet de service qu'il animait* » [Chef de projet]. Remarquons d'ailleurs que sur les cinq domaines structurant ce projet de service, au moins trois sont issus du processus expérimenté dans le cadre du contrat de ville, à savoir l'écoute des usagers, l'accueil du public et l'accessibilité aux publics défavorisés²⁰².

Si le « quartier en difficulté » n'est pas le lieu d'un ciblage des prestations de service public, il est utilisé pour remettre en cause des fonctionnements administratifs trop sectoriels. En fait, dans la démarche brestoise, le quartier n'est donc absolument pas présenté comme une fin de la politique à mener, même si sa convocation est parfois utile, via l'appel à la gestion de proximité, pour faire avancer le partenariat interinstitutionnel. « *Finalement, une bonne partie des occasions de travailler les modes d'action des institutions est fournie par les quartiers, en particulier dans l'action sociale. A travers le contrat de ville, on est en train de chercher à revenir sur la fragmentation complètement incompréhensible des opérateurs : CAF, département, CCAS, mission locale, ANPE...* » [DGS, ville].

La mise en place des mairies de quartier, l'animation de conférences sur le travail social par secteur géographique, la territorialisation des équipes d'insertion, la mise en place d'une charte de gestion urbaine sont donc des occasions de rénover les dispositifs en incitant à plus de proximité. Mais on reste loin de l'appel aux quartiers comme espace systématique

²⁰² Démarche d'amélioration des services municipaux, modernisation du service public local, Ville de Brest, 1998.

d'adaptation des modes de gestion ou comme creuset communautaire, car il faut « éviter une ville à deux vitesses, où l'on trouverait d'un côté des populations captives d'une offre de proximité et, de l'autre, des populations actives, mobiles accédant à toutes les ressources urbaines »²⁰³. Ceci fait dire à nos interlocuteurs que la politique de la ville à Brest est adossée à une « géographie floue ». Dans ce modèle où la politique de la ville n'est pas rattachée explicitement au traitement territorial mais où le territoire joue un rôle d'aiguillon modernisateur, le sens donné à la discrimination positive, s'il ne manque sans doute pas d'ambition, ne s'avère pas des plus explicites. « Nous parlons ici de « discrimination positive permanente ». Il faut faire en permanence plus pour ceux qui ont moins, non en développant des offres spécifiques mais en adaptant l'offre ordinaire aux situations individuelles et collectives de manière à favoriser en tous domaines la mixité sociale »²⁰⁴.

➤ *La gestion modernisatrice, faiblement territorialisée*

Le projet de la politique de la ville qui se localise sur le site de Brest se construit à partir d'une hypothèse explicite et largement diffusée : la pauvreté n'est pas particulièrement spatialisée et c'est toute la commune qui est concernée par les questions de précarité, dues à la crise de l'emploi dans le domaine de la Défense et au départ des couches moyennes vers les communes périphériques. Face à ce constat, il importe de ne pas enfermer la question sociale dans la catégorie « quartier en difficulté ». Engendrer plus de souplesse dans les fonctionnements institutionnels, renforcer l'attention aux populations éloignées des équipements et des services, développer une cohérence dans les partenariats interinstitutionnels, orienter les pratiques professionnelles vers des interventions plus respectueuses des différentes couches de la population sont alors les objectifs du contrat de ville. Par ce thème du renforcement de la cohésion sociale, la mise en place de la politique de la ville à Brest rejoint le processus de renouveau du service public, tout en lui évitant de se centrer sur une perspective trop managériale ou strictement organisationnelle.

Ainsi, parmi les différents sites étudiés, le site de Brest est-i le seul qui n'adhère pas véritablement au principe d'une action publique infra-communale. La catégorie du « quartier en difficulté », et donc la notion de géographie prioritaire, ne remplissent pas le rôle structurant qu'elles jouent dans les processus de légitimation et de mise en œuvre sur les trois autres sites.

²⁰³ *ibid*, p 16.

²⁰⁴ *ibid*, p 16.

En définitive à Brest, on peut avancer que le « quartier en difficulté » n'est pas un objet de discrimination positive mais un point d'appui d'une politique générale de modernisation des services publics. De ce fait, l'approche de la question sociale au sein de la politique de la ville brestoise se construit davantage à partir des volets thématiques que du volet territorial. La référence aux processus ascendants d'animation, en ce qu'ils réclament le plus souvent une prise d'appui sur le local, apparaît davantage comme une étape sur la voie du dépoussiérage des anciennes manières de faire que comme la solution explicite dans le traitement de la question sociale. L'interpellation des modes d'action des politiques ordinaires, conjuguée à l'ambition d'une plus grande sensibilité vis-à-vis de la demande sociale, constitue le « noyau dur » de la méthode brestoise tournée vers le répertoire de la *gestion modernisatrice* et les adaptations institutionnelles... Ainsi, pouvons-nous faire l'hypothèse que la politique de la ville constitue, à Brest, davantage une opportunité sur la voie d'un processus de modernisation des services publics qu'une stratégie frontale de lutte contre les exclusions en milieu urbain.

4. Angers : animation de proximité, participation et projets de quartier

A Angers, les interlocuteurs rencontrés désignent, tour à tour, deux directions, deux types de références locales qui guident la politique de la ville durant les années 90 : intervenir de manière déterminée sur le bâti et renforcer le lien social. Dans les deux cas, la proximité est le leitmotiv ; le quartier est l'objet exclusif de conception et de mise en œuvre des réalisations, que celles-ci relèvent du champ de l'urbanisme ou de celui de l'éducation populaire.

➤ *Du remodelage urbain à l'animation collective*

Les deux maires, Jean Monnier puis Jean-Claude Antonini qui lui a succédé en 1998, ont considéré que la forme urbaine devait être requalifiée, légitimant une intervention volontariste sur le bâti, la voirie et les espaces verts. Cette conception d'un urbanisme inadapté qu'il convient de restructurer a ainsi été la marque des opérations du quartier de Belle-Beille, pendant les années « DSQ ». Avec le contrat de ville 1994-1999, cette perspective s'est poursuivie sur Monplaisir et Vernaux, pour concerner, au début des années 2000, la Roseraie. Cette première direction a été complétée par un travail particulièrement dense en

direction du lien social. Ce mouvement s'est concrétisé à travers la montée en charge de l'activité du service « Vie des quartiers », créé en 1994, regroupant la maîtrise d'œuvre du contrat de ville²⁰⁵, le pilotage des dispositifs d'insertion par l'économie, les actions « jeunesse » ainsi que le suivi des relations avec les neuf maisons pour tous.

La première perspective, celle des restructurations physiques, est de la responsabilité du directeur des services techniques, devenu le directeur de l'urbanisme et, de fait, elle échappe à la maîtrise d'ouvrage du contrat de ville. La seconde perspective, celle concernant l'animation locale et les mobilisations collectives, est portée par la responsable du service « Vie des quartiers » qui est aussi la chef de projet du contrat. *« Cela concerne la jeunesse, la réussite scolaire, la parentalité. Cela concerne aussi les services associatifs de proximité comme les laveries par exemple. C'est un travail d'animation qui doit, grâce à la formation des bénévoles, rendre concrète la participation des habitants »* [Responsable du contrat de ville et directrice du service « Vie des quartiers »].

La perspective d'animation et d'éducation, systématiquement intégrée à la politique de la ville, a été inaugurée par un acte fondateur et très visible : l'accueil à Angers et Trélazé, dès 1994, de l'opération « Sports et Réussites »²⁰⁶. *« Au moment où le service se créait, être la ville accueillante a donné un élan formidable. Il y avait 500 jeunes qui étaient venus de toute la France, j'avais négocié avec le maire pour avoir les collèges comme logements et les plus beaux stades pour les épreuves »* [Responsable du contrat de ville et directrice du service « Vie des quartiers »]. Dans le prolongement de cet acte fondateur, la dynamique sociale, mise en place sur Belle Beille, du temps du DSQ, considérée par nos différents interlocuteurs comme une véritable réussite en termes de mixage des populations, devient la référence pour les cinq quartiers désormais concernés par le contrat de ville.

En fait, la ligne de force de la politique de la ville, version XIème plan, c'est de multiplier les occasions de rencontres au cœur des quartiers d'habitat social. *« Le contrat de ville doit aider à ce que les gens qui s'occupent des laveries collectives, des restaurants sociaux, de la banque alimentaire soient suffisamment solides et que ces services de proximité deviennent des plaques tournantes d'information. A la laverie collective, il y a un dépôt de la bibliothèque et un peu d'accompagnement scolaire, de façon à être un de ces lieux relais pour que les personnes les plus*

²⁰⁵ Outre sa responsable, la MOUS est constituée d'un agent de développement ayant l'appellation de chef de projet par quartier prioritaire. Durant le contrat de ville 1994-99 : un pour Belle Beille et Verneau, l'autre pour Monplaisir puis, avec le second contrat depuis 2000, deux agents la complètent, l'un sur la Roseraie et l'autre sur le Grand Pigeon.

²⁰⁶ Suite à la mort d'un jeune à la Rochelle en 1990, un mouvement social s'était constitué pour commémorer sa mémoire et créer un événement sportif. Depuis, chaque année, une ville reçoit des jeunes issus des banlieues autour du sport.

en difficultés se soient pas à se faire « cocooner » mais réintègrent le même circuit que tout le monde » [Responsable du contrat de ville et directrice du service « Vie des quartiers »]. La mise en place de services collectifs par des associations tels qu'un groupement de commandes alimentaires, une épicerie communautaire, plusieurs laveries, des réseaux d'accompagnement scolaire, la création de jardins familiaux, le soutien aux fêtes de quartier est systématiquement encouragée²⁰⁷.

Cette démarche d'animation active et de développement social n'est pas le fruit d'un segment marginalisé de l'action municipale. Au contraire, le regroupement dans le service « Vie des quartiers » de la politique de la ville, de celle de la jeunesse, de l'action socioculturelle et de l'insertion économique atteste d'une stratégie d'ensemble cherchant à se déployer « en force » sur chaque quartier prioritaire.

Dans ce contexte, on ne sera pas surpris de constater l'attention portée aux processus d'intégration des populations issues de l'immigration. *« Les jardins familiaux concernent des personnes de nombreuses nationalités. Tout le monde cause des langues différentes, cela arrive à faire un joyeux mélange et produit beaucoup de solidarités. Les travailleurs sociaux et les associations n'y comprennent plus rien. Alors le contrat de ville a mis en place une formation sur cette compréhension de cultures différentes. C'est une question de respect que de chercher à comprendre quels sont leurs valeurs, leurs préoccupations, leurs modes de fonctionnement. Si cela on le connaît pas, si on n'arrive pas à leur parler, on est sûr que l'on va les évacuer de notre champ de préoccupation » [Responsable du contrat de ville et directrice du service « Vie des quartiers »].*

➤ *La promotion de l'expertise d'usage*

Depuis le travail participatif effectué concernant les espaces verts du quartier de Belle Beille, la concertation avec la population des quartiers d'habitat social, en amont et pendant les réhabilitations, participe d'une volonté bien établie. *« On vient discuter avec les associations et on invite aussi les habitants des tours. On laisse toutes les propositions pendant deux mois dans les services de proximité, sous forme de documents que l'on veut le plus synthétiques possible*

²⁰⁷ « L'accent est mis sur les services nécessaires aux plus défavorisés avec la volonté de les mobiliser en évitant de constituer des lieux pour les pauvres... La ville s'appuie fortement sur le secteur associatif, en particulier sur les bénévoles et représentants d'habitants (CSCV, CSF, association des habitants...). De préférence à la mise en place de "guichets" ou de services plus normalisés, le contrat de ville est très attentif au lien social, à la formation, dans lesquels s'inscrivent par exemple les lieux communautaires, la lutte contre l'illettrisme, les formations d'habitants, les fêtes de quartiers, la diffusion culturelle. La formation des habitants est remarquablement développée à Angers » (Rouah, 1997, p. 9).

avec des plans lisibles pour des non-initiés. Au bout de deux mois, lors de la réunion suivante, il y a un peu plus d'habitants des tours et les associations restituent des points de vue beaucoup plus argumentés, parce qu'alimentés par les discussions avec les habitants qui vont être les usagers de ces espaces rénovés » [Responsable du contrat de ville et directrice du service « Vie des quartiers »].

Dans ce travail de mobilisation de la population, d'activation des relais sociaux et d'intéressement des autres services, le service « Vie des quartiers » peut compter, doit composer, avec la forte implication de la première adjointe, en charge de la politique de la ville, de la jeunesse et de l'insertion : *« Dans les opérations de restructuration, le contrat de ville apporte une méthode de travail associant les différentes parties en présence. Le contrat de ville, c'est avant tout quelques opérations modèles de partenariat avec les habitants : par exemple, le travail des services techniques à partir de l'école et des rencontres avec les parents d'élèves pour concevoir les abords extérieurs, la concertation entre une association et un sociologue pour mettre en place un appartement témoin » [Première adjointe].* Dans le même esprit, afin de renforcer les compétences à l'analyse des projets et à la négociation, le service du contrat de ville organise, pour des petits groupes d'habitants, des visites sur site, comme récemment à Nantes et au Mans.

Au-delà des mécanismes de concertation sur les opérations de renouvellement urbain, c'est d'un projet plus large dont il s'agit, celui de la lutte contre les exclusions par la dynamisation de la vie sociale des quartiers. *« A partir des questions d'aménagement du quartier, on propose des informations, des visites, des formations. Il s'agit d'encourager l'implication dans la vie associative, en particulier de ceux qui sont au chômage et qui sont éloignés de ce fait du tissu social. On retrouve sa dignité par l'utilité sociale et l'implication dans les affaires du quartier. A partir des réalisations techniques, les apports décisifs du contrat de ville concernent le lien social » [Première adjointe].*

Au début des années 90, le maire actuel et sa première adjointe font le diagnostic que, si la gestion municipale peut être considérée comme performante, cette gestion est assise sur un fonctionnement municipal trop spécialisé. Du coup, le recours à la politique de la ville, articulée avec cette pédagogie de la participation, est alors aussi envisagé comme le plus sûr moyen de faire tomber les barrières sectorielles. *« La politique de la ville, c'est aussi le changement de culture d'entreprise, un changement de méthode dans la conduite des affaires locales. Le contrat de ville, c'est un aiguillon pour faire évoluer notre collectivité : s'ouvrir aux autres, associer les habitants, accepter la frustration de ne pas être simplement dans une culture de l'inauguration » [Première adjointe].* Il s'agit d'impliquer l'ensemble des élus autour des

projets de quartier²⁰⁸ et du fonds d'intervention pour les quartiers, créé à Angers lors du contrat de ville 1994-1999. « *Sur une logique analogue au fameux fonds interministériel pour la ville et articulée avec le PLIE, cette ligne financière réservée pour les projets de quartier, échappe à la programmation des services spécialisés* » [Première adjointe].

La politique de la ville, en ce qu'elle implique une attention soutenue aux plus éloignés des institutions, est aussi l'occasion pour le pouvoir municipal d'essayer de rebattre les cartes en matière d'action sociale. « *Le contrat de ville est l'occasion de souligner que les personnes en difficulté n'ont pas à être la clientèle captive des travailleurs sociaux. De plus, il faut lutter contre une trop grande fonctionnarisation des équipes de prévention spécialisée. D'une manière générale, il faut favoriser une culture de premier accueil dans tous les services publics en assouplissant les horaires, en développant la polyvalence des agents, en favorisant l'orientation. Une véritable obligation d'écoute doit se mettre en place à la fois dans les services du Conseil Général, dans les maisons de quartiers et dans les services municipaux* » [Première adjointe].

➤ *Le développement endogène associé à la gestion modernisatrice*

Pour synthétiser la politique de la ville à Angers, nous pourrions dire qu'elle consiste avant tout en une action quotidienne d'animation collective cherchant à développer les sociabilités, à prévenir l'isolement social et culturel dans les quartiers d'habitat social. Les services de proximité, et les liens qui s'y nouent, constituent le socle des démarches participatives mises en œuvre par la municipalité pour accompagner la définition de projets de quartier, en particulier dans leur dimension urbanistique. Ce processus est censé déboucher sur une « confrontation en douceur » entre les attentes des populations et les logiques techniques et administratives. Un des effets escomptés est alors la construction de partenariats transversaux entre les différents services municipaux, ceux de l'Etat et les intervenants associatifs.

En définitive, à Angers, si la compréhension des « quartiers en difficulté » souligne à la fois les difficultés des populations qui y habitent et les effets négatifs du style d'urbanisme, il n'en demeure pas moins que cette catégorie « quartiers » représente avant tout une ressource que l'action publique doit faire fructifier. D'ailleurs, la dénomination de cette catégorie est remplacée dans le langage des acteurs rencontrés par celle de « quartiers populaires »,

²⁰⁸ En l'absence d'élus de quartier, cette politique des quartiers reste dans les mains de la première adjointe. On perçoit alors l'importance pour elle de cette délégation dans son rapport au maire et aux autres membres de l'équipe municipale.

traduisant le refus d'une action publique positionnée sur les manques, la référence aux vertus de la solidarité de la communauté ouvrière et le possible élargissement de cette catégorie à bon nombre de secteurs de la ville.

Les repères cognitifs qui animent le projet de la politique de la ville tel qu'il se localise à Angers se rapprochent du répertoire du *développement endogène* où le quartier est bien un creuset de sociabilités qu'il faut renforcer. Cette perspective s'institutionnalise à travers l'activité d'un service spécifique bénéficiant de moyens importants et d'une visibilité certaine. Si le répertoire de la *gestion modernisatrice* est aussi mobilisé, ceci apparaît plus comme une conséquence de la perspective générale d'animation territoriale que comme une finalité en soi. Les restructurations urbanistiques apparaissent gérées sur une scène bien distincte en fonction d'autres cadres interprétatifs et en fonction d'autres logiques de mise en œuvre. Tout au plus, sommes-nous amenés à envisager que les articulations existant entre le référentiel local du développement social urbain et la dimension urbanistique de l'activité publique sont davantage des articulations concédées lors de la constitution initiale de cette politique, du temps du « DSQ », que des éléments réellement structurants des processus de localisation de la politique de la ville lors du XIème Plan.

5. Au croisement des sites : l'hypothèse des référentiels locaux

A l'issue de cette investigation, en 2001, nous avons été frappé, sur chacun des quatre sites, par la cohérence, la stabilité et la puissance des schémas cognitifs mobilisés. Cette convergence nous a donc incité à mettre en avant l'existence de véritables « *référentiels locaux* » de la politique de la ville, compris comme la cristallisation durable et partagée d'une vision du problème à résoudre et de lignes d'action stabilisées qu'il convient de mettre en œuvre²⁰⁹.

²⁰⁹ « En tant que structure de sens, le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde qui doivent être distingués mais dont les liens sont évidents : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images » (Muller, 1995, p. 158).

Figure N°4.
Les répertoires mobilisés
dans la constitution des référentiels locaux
 Confrontation des hypothèses avec les résultats de l'investigation empirique

	REPERTOIRE DE REFERENCE <i>Hypothèses issues de la phase d'exploration</i>	REPERTOIRES DE REFERENCE <i>repérés à l'issue du travail d'enquête</i>		
		Référence centrale	Référence secondaire	
LORIENT	Aménagement réparateur	Aménagement réparateur	1 ^{ère} période	Développement endogène
			2 ^{ème} période	Administration intégrative (versant préventif)
LAVAL	Administration intégrative	Aménagement réparateur	Administration intégrative (versant sécuritaire)	
BREST	Gestion modernisatrice	Gestion modernisatrice		
ANGERS	Développement endogène	Développement endogène	Gestion modernisatrice	

Insistant sur l'institutionnalisation des idées en fonction des sites et soulignant l'importance des rationalités locales, nos résultats se démarquent fortement des thèses mettant en avant le flou, l'instabilité et le caractère désordonné des stratégies locales. En effet, à cette époque, Christian Bachmann et Nicole Le Guennec insistent sur l'aspect ambigu de la politique de la ville (Bachmann, Le Guennec, 1996) et Patrick Le Galès souligne qu'elle est « *peu stabilisée sans référentiel, aux objectifs incertains, sans groupes d'intérêt, avec des acteurs si changeants qu'il est parfois même difficile d'identifier un réseau, d'autant que cette politique n'est pas forcément centralisée* » (Le Galès, 1995, p. 270). Philippe Warin écrit : « *la politique de la ville n'est pas conduite localement, même si elle fait l'objet d'intenses activités de régulation* » (Warin, 1996, p. 41). C'est aussi cette incohérence et cette contingence que Joseph Fontaine retient à la suite des évaluations de la première génération des contrats de ville menés en Bretagne (1989-1993) : « *Il y a toujours plusieurs politiques de la ville sur un même site. [...] Il*

n'y a pas de référent unique mais la coexistence d'attentes et réappropriations en fonction des opportunités » (Fontaine, 2000, pp. 265 et 267)²¹⁰.

Nos résultats contredisent aussi Jacques de Maillard quand il limite, au sujet de la politique de la ville, son repérage des apprentissages locaux à la construction partagée de références instrumentales²¹¹ et considère comme illusoire la stabilisation d'une « *définition du problème* » par une majorité des acteurs participant localement à cette politique publique (de Maillard, 2000a) :

- Sur ce plan, la première séquence de son raisonnement est synthétisée dans l'hypothèse qu'il formule à la fin de son introduction de son travail de thèse. « *Cette politique se traduit par des mobilisations multiples, disparates, éclatées. Cette fragmentation peut être rapportée aux logiques d'action diverses selon lesquelles les acteurs se mobilisent sans qu'aucun ne soit en mesure d'imposer une nouvelle façon d'agir dans l'espace urbain* » (de Maillard, 2000a, p. 37).
- La deuxième séquence est livrée, sous le titre univoque « *L'absence de référentiel* », dans le dernier chapitre : « *Les acteurs locaux ne s'entendent pas autour d'images du monde qui viendraient donner du sens à leurs interactions. On ne trouve pas énoncés un espace de référence, une matrice cognitive, dans lesquels se reconnaîtrait l'ensemble des acteurs associés à la conduite des politiques urbaines. Aucun acteur n'est en position de produire un discours hégémonique sur la scène locale, le social local continuant d'être traversé par des logiques différenciées* » (de Maillard, 2000a, p. 497).

A contrario, notre travail montre que les quatre dynamiques contractuelles étudiées contribuent à la matérialisation localisée d'un ensemble cohérent de repères cognitifs, à une stabilisation des systèmes d'échanges et à la publicisation explicite des objectifs locaux des politiques de développement social urbain. Notre perception des référentiels locaux corrobore l'existence des « *stratégies anti-pauvreté* » mises en avant par Patrick Le Galès à partir d'une étude concernant douze villes parmi lesquelles Milan, Turin, Rennes ou encore Saint Etienne. Sur chacun des sites, il diagnostique des modèles cohérents et stables d'action tentant de faire face à la question sociale, modèles dont il pense qu'ils traduisent des

²¹⁰ Nous pouvons sans doute émettre l'hypothèse d'un décalage dans les périodes étudiées pour expliquer cet écart d'appréhension entre nos résultats et ceux sur lesquels s'appuient Joseph Fontaine et Philippe Warin. Les attermoissements qu'ils ont observés au début des années quatre-vingt-dix ont pu, ensuite, faire place à des mises en ordre, laissant apparaître des formes cohérentes et des rationalités localisées de la politique de la ville assez fortement intégrées au sein des projets municipaux.

²¹¹ Jacques de Maillard considère que les apprentissages collectifs comportant une dimension cognitive sont rares et éminemment réversibles, d'autant qu'il aime à souligner la plasticité de la notion de projet local (de Maillard, 2000b, pp. 19-20).

investissements de longue durée. Dans cette perspective, nous sommes enclin à le suivre quand il écrit que, plus généralement, les sociétés locales s'avèrent « *des structures sociales et des institutions qui orientent les anticipations des acteurs, structurent leurs intérêts et influencent leur vision du monde* » (Le Galès, 2004, pp. 304-305).

Toutefois notre travail souligne que ces compositions relativement stables sont davantage « localisées » que « locales » : en effet elles se constituent en puisant des ressources cognitives et stratégiques dans le réservoir national des répertoires disponibles ou, tout du moins, en assurant la compatibilité avec celui-ci.

Section 2.

Configurations institutionnelles et systèmes locaux d'action publique

En complément de l'approche par les idées, réfléchir aux processus de localisation nécessite d'introduire la dimension relationnelle et institutionnelle dans notre analyse. Afin d'interroger plus avant l'hypothèse de la cohérence et de l'ordonnancement que nous venons d'explicitier, cette section est d'abord consacrée à l'examen des différentes « *configurations institutionnelles* »²¹² en charge d'animer la politique de la ville. Pour distinguer ces différentes configurations, nous nous intéressons aux fonctionnements des pouvoirs publics, aux modes d'association des acteurs périphériques et aux mécanismes de coordination des ensembles ainsi formés. Pour cela, notre attention se porte tour à tour sur l'implication du pouvoir municipal, sur le rôle tenu par l'Etat local et celui des structures intermédiaires, tout en qualifiant sur chaque site le rôle joué par le chef de projet.

A partir de cet examen mené sur chacune des quatre villes moyennes, nous mettons en lumière que la constitution des mécanismes de reconnaissance, de sélection et de mobilisation des acteurs (configuration institutionnelle) se fait de manière concomitante et articulée avec la problématisation, la stabilisation et la diffusion du cadre normatif (référentiel local).

²¹² « Une configuration territoriale constitue une figure globale, correspondant à des situations d'échange social où dominant des logiques d'interdépendance » (Barraize, 2000, p. 116).

L'utilisation de la notion de « *systèmes local d'action* »²¹³ vise alors à rendre compte des relations qui apparaissent entre ces deux dimensions - institutionnelle et cognitive - et permet d'avancer dans la recherche des facteurs qui peuvent expliquer les différences constatées dans la mise en œuvre des politiques publiques comprises comme « *le résultat des rencontres entre des facteurs nationaux ou supranationaux et des éléments liés à la sociologie politique des territoires* » (Loncle, 2011a, p. 130).

1. Lorient : un réseau très soudé mais travaillé par la question des structures de quartier

Membre du parti socialiste, Jean Yves Le Drian est élu maire de Lorient en 1981. Rapidement, il met la question du Quai de Rohan au cœur de la politique municipale. Ce chantier et, par extension, le suivi de la politique de la ville, alimentent la délégation du premier adjoint de l'époque, en charge de l'urbanisme, Norbert Métairie. « *Le maire a fait venir Roland Castro qu'il connaissait du fait de leurs réseaux nationaux. Ils étaient en confiance l'un avec l'autre : Castro était proche de Mitterrand et tous les deux étaient des anciens de Mai 68. Serge Brunet était déjà intervenu pour des études urbaines à Lorient et il était dans la mouvance de la toute récente DIV*²¹⁴. *Au plan local, ces quatre hommes, Le Drian, Métairie, Castro et Brunet vont construire une véritable pensée de la transformation urbaine* » [Chef de projet N°1].

➤ *Un maire qui s'entoure d'une petite équipe et qui reçoit le soutien de l'Etat local*

En 1997, Jean Yves Le Drian, député, abandonne son mandat de maire pour devenir chef de file de la gauche au Conseil régional. Norbert Métairie lui succède et confie la politique de la ville à Yves Le Normand, ancien adjoint aux affaires sociales, devenu premier adjoint. « *La constante du réseau lorientais, c'est qu'il y a un noyau dur qui est très solide et solidaire politiquement* » [Serge Brunet, bureau d'étude TETRA]. Le directeur de l'aménagement urbain de la ville et le directeur de l'office HLM sont très impliqués dans la mise en œuvre de la

²¹³ Nous reprenons le terme de « *système local d'action publique* » en référence aux travaux de la sociologie des organisations et à la notion de « *système d'action concret* » au sens défini par Michel Crozier et Erhard Friedberg d'un « *ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ces participants par des mécanismes et des jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ces jeux et les rapports entre ceux-ci par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 286).

²¹⁴ Serge Brunet avait travaillé sur des évaluations dans le cadre de Banlieue 89 et connaissait ainsi Castro.

politique de la ville, avec Serge Brunet qui s'occupe de toute la partie organisation et gère, par délégation, la MOUS au titre d'un bureau d'étude parisien. Il complète l'équipe par une professionnelle au profil plus social. *« J'ai adopté la conception de ce petit groupe d'hommes et je suis devenue la cheville ouvrière du projet concernant toute la facette sociale. Ancienne éducatrice spécialisée, ayant travaillé à la Mission locale de Lorient, mon rôle fut d'animer une équipe de quatre jeunes recrutés au titre de la MOUS » [Chef de projet N°1].*

Sur place, les techniciens de l'Etat se mobilisent pour trouver des solutions juridiques et financières afin de faire aboutir cette opération vers laquelle les médias, les professionnels de l'architecture et les acteurs politiques sont en train de porter les projecteurs. *« L'ensemble des partenaires a trouvé le dossier extraordinaire, voire passionnant. Il fallait inventer, composer avec les règles existantes. L'opération du quai de Rohan a contribué à modifier, au niveau national, un certain nombre de règles de financement : le PLA construction-démolition y a peut-être son origine » [Réfèrent politique de la ville DDE, N°1].*

Il faut aussi souligner l'influence qu'exerce Daniel Martin, le correspondant régional de la DIV travaillant à la Direction régionale de l'Équipement (DRE)²¹⁵. Celui-ci joue le rôle de soutien inconditionnel, puis de soutien exigeant, obligeant alors à l'adaptation du référentiel lorientais. *« Daniel Martin est de ceux qui, dans les années 1990, soutient à fond cette opération. Il est enthousiaste d'avoir en Bretagne une opération-pilote, qui plus est avec Castro. Mais il pousse tout le monde à anticiper et nous déstabilise : comment passer à l'échelle de la ville tout entière ? Il en rajoute en décrétant que le contrat de ville du XIème plan sera forcément intercommunal et devra intégrer Lanester, qui connaît de véritables difficultés socio-économiques » [Chef de projet N°1].*

A la différence des autres départements bretons qui voient les DDE être les chefs de projet départementaux de la politique de la ville, ici, c'est le Sous-préfet de Lorient qui occupe cette fonction, la DDE étant mobilisée autour d'un accompagnement technique et dans la recherche des financements. Ce bicéphalisme entraîne un certain brouillage dans la perception qu'ont les services de l'Etat du projet lorientais, surtout sur les versants autres que ceux de l'habitat. *« La ville entretenait des relations spécifiques avec chacun des services déconcentrés. Il était très difficile à l'Etat de percevoir l'ensemble. De plus, ce qu'on nous présentait en dehors des financements d'investissement était flou, peu explicite et il n'était pas légitime que nous cherchions à en savoir davantage » [Réfèrent politique de la ville DDE, N°2].* Face à ce constat, la

²¹⁵ En Bretagne, la DRE a été missionnée pour être le chef de projet régional de la politique de la ville, c'est-à-dire être l'animateur interministériel de cette politique.

DDE mise sur les diagnostics et sur les futures évaluations pour mieux connaître, mesurer et pouvoir critiquer.

➤ *Des relations mouvementées avec les structures intermédiaires*

En irrigant, pendant toute l'expérience du quai de Rohan, le rôle du chef de projet comme seul intermédiaire direct entre les élus et les habitants, le modèle local de la politique de la ville lorientaise contribue, un temps, à mettre hors-jeu les structures intermédiaires. En effet, dans les croyances lorientaises qui construisent, à cette époque, cette « pensée sociale » dont nous parlent nos interlocuteurs, les structures traditionnelles sont considérées comme faisant écran à un processus renouvelé de démocratie locale. *« Je suis persuadé que la logique institutionnelle l'emporte trop souvent. Il existe un véritable déséquilibre entre les projets descendants qui sont portés par les institutions classiques et les projets ascendants qui remontent du quartier » [N. Métairie, maire de Lorient²¹⁶]. « Quand je réfléchis aux relations entre politique de la ville et travail social, j'accepte de convenir que nous avons cherché à court-circuiter les travailleurs sociaux et les associations en place. A l'époque, quand nous évoquions la maison de quartier, nous pensions que leur rôle était négligeable. Nous avons beaucoup d'enthousiasme mais on expérimentait seuls, persuadés que nous allions bouger les choses » [Chef de projet N°1].*

A partir de 1994, l'élargissement de l'échelle d'intervention que représente le contrat de ville ne permet plus de camper sur cette position. Alors, pendant trois années, le chef de projet et son équipe cherchent à impliquer les centres sociaux présents sur les différents quartiers qu'il faut maintenant prendre en compte. *« J'ai essayé de diffuser l'idée que les équipes des centres sociaux, qui n'étaient pas du tout impliqués dans le projet urbain, soient dorénavant les référents de la politique de la ville pour chaque quartier » [Chef de projet N°1].* Après celle du contournement, cette stratégie ressemble à une intégration quelque peu forcée et déclenche de fortes tensions. Si le chef de projet rallie à sa cause quelques intervenants au sein de certains centres sociaux en soutenant leurs pratiques novatrices, il en va autrement du côté des responsables. *« Du côté de la ville, ils ne pouvaient envisager de confier à des structures à l'extérieur des services municipaux, l'animation des projets de quartier qui devenaient sinon le cœur, tout du moins le symbole visible de la nouvelle stratégie adoptée. D'autant que les responsables des centres sociaux en ont rajouté comme, par exemple, cette directrice qui revendiquait le pilotage exclusif des opérations. Elle déclarait « c'est tout ou rien », soit on me*

²¹⁶ Entretien, in (Martin, 1998, p 125).

donne la politique de la ville à animer sur le quartier, soit je ne fais rien » [Chef de projet N°1]. La stratégie du chef de projet, qui consiste à la fois à s'appuyer sur les centres sociaux mais en les contrôlant et en les faisant évoluer, s'avère malaisée. « Cela est devenu un véritable dilemme. Le maire soutenait les projets de quartier qu'on développait avec mon équipe mais faisait fi de cette question des centres sociaux. Je cherchais en vain à faire identifier un professionnel dans chaque centre social, pour en faire un correspondant du contrat de ville, mais le référent municipal qui avait en charge le secteur socioculturel et celui de la jeunesse n'était pas d'accord avec cette option » [Chef de projet N°1].

On comprend alors qu'avec la nomination de celui-ci comme nouveau chef de projet, le volet accompagnement social des restructurations urbanistiques et des réhabilitations de logement se transforme en une démarche plus classique de reconnaissance et de coordination de l'activité de ces équipements. Toutefois, cette évolution s'accompagne d'une forte ambivalence des acteurs décisionnels. L'association renouvelée des structures intermédiaires à la conception et à la conduite du processus politique n'apparaît pas comme un élément confirmé du référentiel, même dans cette deuxième version. « *Durant toute la période du XIème plan, les relais sociaux ont fait écran* » [Premier adjoint] et Norbert. Métairie d'ajouter : « *Trop souvent la multiplicité des partenariats et des relais a engendré des problèmes de confusion entravant parfois la capacité de décision des élus* » (Norbert Métairie, entretien, in Martin, 1998, p. 125).

➤ *Un système local fortement intégré*

A Lorient, le réseau local en charge de la politique de la ville se construit sur des affinités politiques. La médiatisation de ce qui est vécu comme une aventure remarquable participe à renforcer la cohésion entre les acteurs centraux. Ce réseau est déstabilisé, à la fois sur le plan des idées mais aussi sur le plan de sa configuration, à l'issue des premières années de mise en œuvre du contrat de ville : retrait du chef de projet historique issu du bureau d'étude TETRA²¹⁷, intégration de son assistante comme contractuelle au sein de l'administration municipale, repli de Roland Castro sur une opération relativement limitée²¹⁸, fébrilité sur la question de l'association des centres sociaux, conflit entre le chef de projet et le responsable

²¹⁷ Ce retrait correspond plutôt à l'adaptation lorientaise à la norme du moment, c'est à dire à la municipalisation de la grande majorité des dispositifs de la maîtrise d'œuvre. Cela n'équivaut en rien à un désaveu car, comme nous le verrons plus loin, Serge Brunet joue un rôle d'expert extérieur à partir de 1994.

²¹⁸ Requalification de la barre « République ».

du secteur socioculturel et de la jeunesse. Devenu chef de projet, celui-ci fait de la pacification de cette scène, un objectif essentiel.

De son côté, l'Etat n'est pas présent dans la définition des projets mais joue un rôle de relais par rapport aux structures nationales. Dans un premier temps, cette médiation prend la forme d'un soutien massif aux projets locaux et d'une intercession vis à vis de l'Etat central dans le but d'obtenir des assouplissements réglementaires et des ressources financières supplémentaires. Dans un deuxième temps, ce soutien devient plus critique et oblige le référentiel local à se décentrer des opérations trop ciblées. Ainsi, l'Etat local légitime-t-il le nouveau mode d'administration territoriale qui se met en place durant la deuxième partie du contrat et mise sur la connaissance et l'observation pour intégrer plus avant le jeu local²¹⁹.

En définitive à Lorient, le réseau qui porte les procédures de développement social urbain est aussi celui qui pilote les opérations d'urbanisme et, plus généralement, le projet municipal dans son ensemble. Il apparaît très stable et très soudé politiquement. Dans le fonctionnement quotidien du contrat, la place de l'Etat dans les processus de décision apparaît minime. Pourtant, au passage du DSQ au contrat de ville, l'échelon régional de l'Etat oblige les acteurs locaux à élargir leurs représentations des territoires du développement social urbain. Cet épisode déstabilise le référentiel local et cette « conjoncture critique » débouche sur la transformation du mode d'accompagnement des restructurations. Après avoir basé le référentiel sur *l'aménagement réparateur et le développement endogène*, la deuxième période correspond à une sorte de « refroidissement » de la méthode lorientaise : la perspective d'aménagement urbanistique se fait plus modeste et la prise en charge par la MOUS d'un processus de travail en direction des plus démunis laisse place à des formes plus traditionnelles d'animation de la vie sociale locale. La mise en place généralisée de projets de quartier nécessite que le chef de projet joue davantage un rôle de coordinateur et de méthodologue travaillant à valoriser l'association des équipements traditionnels.

²¹⁹ La DDE avec l'aide du CETE de l'Ouest travaille à la mise en place d'une instance d'évaluation distincte du comité de pilotage du contrat. Le Morbihan est ainsi le premier département breton à travailler cette question de l'évaluation des contrats de ville 2000-2006. D'autre part, la même DDE se montre très favorable à la constitution actuelle d'une fonction d'observatoire social et urbain au sein de l'agence d'urbanisme et de développement économique.

2. Laval : la cohésion du système

François d'Aubert, député maire, membre dirigeant de Démocratie libérale, remporte en 1995, la mairie gérée par les socialistes depuis 1971²²⁰. En parallèle de ses fonctions gouvernementales, il suit de très près le pilotage de la politique de la ville à Laval, gérant en direct les dossiers les plus sensibles, prenant les décisions importantes, mobilisant des financements nationaux. Dans ce domaine du DSU, il s'appuie aussi sur son premier adjoint, Jean Michel Duigou, conseiller général RPR, qui a la charge des questions de sécurité mais aussi celles concernant l'enfance et la jeunesse. Les différents préfets qui se succèdent suivent aussi de manière rapprochée la mise en œuvre locale de la politique de la ville. Bien sûr, on peut faire l'hypothèse que les fonctions nationales de François d'Aubert²²¹ mais aussi celles de Jean Arthuis, président du Conseil général de Mayenne, ne sont pas pour rien dans cet engagement de l'Etat. Toutefois, pour le Préfet, cet engagement correspond à des convictions importantes du côté de l'Etat déconcentré, et au sens qu'il entendait donner à sa mission. « *Pour moi, au concret, la politique de la ville, la politique de l'emploi et celle de la sécurité concernent les prérogatives régaliennes de l'Etat* ».

➤ Une MOUS renforcée au service du couple « Municipalité/Préfecture »

Cette double implication du premier magistrat de la ville et du représentant local du gouvernement se traduit par une composition très resserrée du comité de pilotage²²². A Laval, il regroupe seulement cinq personnes : le maire, assisté du directeur général des services, le Préfet, assisté du secrétaire général, et le chef de projet du contrat. « *Le contrat de ville 1994-1999 a été très marqué par la présence forte et conjointe de l'Etat et de la Ville. Ce couple très fort laisse peu de place aux autres signataires* » [Chef de projet du contrat].

Ce pilotage « au sommet » a bien évidemment des effets d'entraînement sur la participation des différents responsables administratifs aux instances et au processus de travail du contrat. « *Le comité technique est composé d'une quarantaine de personnes, on a autour de la table*

²²⁰ Le maire socialiste, André Pinson, avait démissionné un an avant les élections pour installer son « dauphin » Yves Patou qui sera alors battu par François D'Aubert.

²²¹ En 1995, il est Secrétaire d'Etat au Budget et de 1995 à 1997, Secrétaire d'Etat à la recherche.

²²² Durant le contrat de ville du XIème plan, sur certains sites le comité de pilotage peut rassembler jusqu'à une cinquantaine de représentants institutionnels. Il n'est pas rare d'y retrouver le conseil régional, les services déconcentrés de l'Etat, chacune des communes de l'agglomération représentée par un élu et par le secrétaire général, les différents bailleurs sociaux, la CAF, les chambres consulaires...

l'ensemble des directeurs des services de l'Etat et des services municipaux concernés par la politique de la ville. On n'a pas accepté que, au fur et à mesure, ils se fassent remplacer. Sept groupes thématiques complètent le dispositif, ils sont chacun présidés et animés par un binôme composé par le directeur du service de l'Etat et l'adjoint municipal concernés par la thématique » [Chef de projet du contrat].

En ce qui concerne le chef de projet²²³, il revendique un positionnement à l'interface des deux sphères : celle de l'Etat local et celle de la collectivité. Si la plupart des services de l'Etat le considèrent comme faisant partie des leurs, il évoque aussi ses relations de confiance avec François d'Aubert. *« En 1995, François d'Aubert vient me rencontrer deux jours après son élection et me fait part qu'il considère le contrat de ville comme un élément important de la politique à mener. Il savait que j'étais contractuel, et que j'étais ami avec l'ancien maire. Après une demi-heure pendant laquelle je lui explique où j'en suis, il me dit son souhait de me voir rester » [Chef de projet du contrat].*

➤ *Un fonctionnement en cercles concentriques*

Le recentrage du contrat sur le seul quartier de Saint Nicolas est une décision prise par le maire²²⁴, en accord avec le Préfet, dans le cadre d'un groupe très restreint *« C'est le maire, après avoir pris l'attache du Préfet, qui décide de l'opération sur Saint Nicolas. Evidemment, il associe très vite son « bras droit », adjoint à l'urbanisme, qui est à la fois vice-président du Conseil régional et président de l'office HLM. Mais en fait, je me rends compte qu'une décision politique comme celle-là, aussi radicale, est très dure à prendre » [Chef de projet].*

La méthode d'animation du contrat fait se succéder trois phases. Tout d'abord, l'instruction technique du problème à traiter par le chef de projet s'appuie le plus possible sur des données objectivées du type de celles fournies par l'observatoire dont il a la charge et débouche sur la production de notes techniques. Ensuite, une analyse de la question entre le chef de projet et les deux secrétaires généraux permet que ceux-ci s'assurent du point de vue du Maire et du Préfet. C'est seulement dans un troisième temps qu'a lieu une phase d'association large des

²²³ Après avoir exercé des fonctions technico-commerciales dans l'industrie alimentaire, il a effectué une formation pour acquérir un diplôme d'état aux fonctions d'animateur. Il a été directeur de maison de quartier à Laval avant de devenir le chef de projet du contrat de ville. En 2001, Il quitte cette fonction pour un poste de responsable des ressources humaines dans une grande entreprise d'agro-alimentaire.

²²⁴ Cette stratégie a été reconnue sur le plan électoral, en tout cas pour partie. Lors des élections municipales de 2001, concernant le quartier de Saint-Nicolas, la liste de François d'Aubert l'emporte avec 1556 voix contre 1345 à la gauche. La droite perd certes 182 voix par rapport aux élections précédentes mais la gauche en perd 156. Guillaume Garot, candidat de la gauche, déclare alors à Ouest France : *« les résultats sont décevants sur Saint-Nicolas où les espoirs étaient forts ».*

acteurs périphériques à partir d'une invitation Etat/ville. *« On a un comité de pilotage, une instance restreinte très forte, très cohérente. Si l'attelage ville-Etat n'est pas fort, les autres n'ont pas envie de s'engager comme de véritables alliés » [Chef de projet].*

Dans un service composé de six personnes ayant des statuts contractuels au sein de l'organisation municipale, les différents professionnels de la MOUS assument chacun une référence thématique : urbanisme, étude, santé, prévention de la délinquance, justice, programmation et financement... L'aspect plus territorial du contrat est géré par le chef de projet qui s'appuie pour cela sur les directeurs des maisons de quartier dont il voudrait officialiser, à terme, la fonction de chef de projet de quartier. Pour ce qui concerne la participation des habitants, elle n'est pas envisagée sous forme de démocratie directe. L'argument de la complexité des « choses du social » et des nécessaires compétences pour construire un point de vue en matière d'action publique est ici invoqué pour justifier cet écart avec les incitations nationales. *« Là-haut, ils délirent quand ils disent qu'il faut associer les habitants dans un groupe thématique Habitat-logement-urbanisme-déplacement. Tu ne vas pas discuter les enjeux urbains d'une telle ampleur en direct avec les habitants, c'est du baratin de dire que tu vas aller discuter de ça avec les gens » [Chef de projet].*

➤ *Un système local renforcé autour des questions de sécurité*

Nous avons précédemment décrit l'importance de l'épisode des violences urbaines dans la stratégie de renforcement de la présence publique. A partir de cet événement, le premier adjoint, le procureur de la république, le commissaire de police, le chef de projet du contrat et son chargé de mission « prévention de la délinquance » vont construire un réseau très cohérent. *« La police s'ouvre et fait partager ses connaissances, le travail de diagnostic effectué par E2I met en évidence les phénomènes de toxicomanie, le tabou de la drogue est levé. Mais tout ceci se passe sans polémique » [Chef de projet].* Ces acteurs se rencontrent dans le CLS, dans le groupe thématique « prévention de la délinquance » du contrat de ville et lors des réunions de la cellule de veille qui se réunit quand il y a un incident. Ainsi, à la demande du Préfet, le chef de projet produit-il une typologie de trois types de famille posant de gros problèmes de délinquance et de trafic de drogue. *« A travers ces trois types, on pouvait identifier une vingtaine de familles concernées, tout au plus » [Chef de projet].*

L'Institut des hautes études pour la sécurité intérieure (IHESI) joue un rôle important dans la cohésion et le renforcement de ce réseau. Par cet intermédiaire, dès 1995, Laval se retrouve dans les sites expérimentant les premières cellules de veille et, en 1998, le premier adjoint et

le commissaire y font une formation se déroulant sur une année. *« L'IHESI fonctionne sur le mode initiatique. Les élus qui entrent en formation sont sélectionnés : comment ? Personne ne saurait dire mais ils sont triés, cela participe d'un processus d'adoubement leur permettant d'entrer au contact avec ce que l'Etat a de plus sensible : ses forces de sécurité et de police ! De plus des visites de nuit dans de véritables quartiers chauds, des voyages à l'étranger renforcent ce sentiment d'être introduit » [S. Roché, CERAT CNRS].* Ainsi le sentiment de participer à une œuvre salubre, d'avoir su reprendre les choses en main sans tomber dans des pratiques trop excessives produit-il une forte reconnaissance mutuelle. *« J'étais complètement d'accord avec le Maire, nous avons du coup relevé le défi de la délinquance à Laval et ainsi démontré qu'avec de la volonté, on pouvait y arriver » [Préfet], « on a fait un travail formidable, on avait anticipé dans de nombreux domaines » [Premier adjoint].*

En définitive à Laval, le système local apparaît marqué par une délimitation explicite des responsabilités. Le pilotage de la politique de la ville est une prérogative du maire qui entend l'exercer pleinement. Le leadership municipal, renforcé par l'implication de l'Etat local, s'appuie sur un réseau très cohésif ayant fait ses gammes dans le domaine de la sécurité ; les violences urbaines ayant constitué, une séquence renforcent l'engagement partenarial des acteurs publics. Autour du Maire, et avec le soutien de l'Etat local, une fois les principaux arbitrages posés, un groupe très soudé veille à intégrer, par cercles concentriques, un maximum de partenaires, le chef de projet jouant un rôle majeur dans l'entretien de ces partenariats. A partir de ce travail relationnel, il remplit des fonctions assimilables à celle d'un ingénieur de l'intervention urbaine et sociale en assurant le croisement des thématiques, la prise en compte des dimensions juridiques et financières, le suivi des calendriers.

3. Brest : l'élargissement partenarial et l'absence de la communauté urbaine

A Brest, où le pouvoir local est aux mains de Pierre Maille, maire et président socialiste du Conseil général, les chantiers urbanistiques sont du ressort de la communauté urbaine (CUB)²²⁵, alors que le contrat de ville est une prérogative de la commune. Jean Guéguénat, l'adjoint aux affaires sociales à la municipalité est le référent politique de la politique de la ville alors que l'habitat est une compétence intercommunale, confiée à Jean-Pierre Caroff,

²²⁵ En 1990, la création de la délégation au développement de l'agglomération brestoise au sein de la CUB entraîne la suppression des services d'urbanisme à la mairie de Brest.

Vice-président de la CUB²²⁶. « D'un côté le hard avec les interventions sur le bâti gérées au niveau intercommunal par des services techniques et l'OPAC, de l'autre le social mais dans une vision large. Cette rupture initiale a traversé toute la durée du contrat, nous commençons à peine à la travailler » [Chef de projet].

➤ *Des scènes bien différenciées et une MOUS interinstitutionnelle*

Le contrat de ville est suivi en direct par le directeur général des services, Roger Morin, lui aussi en poste depuis 1990, date du transfert de l'urbanisme et du développement économique à la CUB. Titulaire d'un DEA de droit public, entré comme rédacteur au sein des services municipaux, il a d'abord été en charge des finances et du personnel comme secrétaire général adjoint. Comme son homologue des affaires sociales, le Vice-président de la CUB, en charge de l'habitat, considère qu'il est temps, avec le contrat de ville du XIIème plan, d'unifier le pilotage entre l'habitat et le contrat de ville. Mais la question du leadership au sein des élus locaux reste une question apparemment ouverte puisqu'il ajoute, mettant ses prérogatives en avant : « Il convient d'utiliser au maximum la conférence intercommunale du logement qui est l'instance regroupant le plus d'acteurs sur ces questions. Ce n'est pas au contrat de ville de concevoir les politiques d'habitat, mais celui-ci peut permettre une plus grande cohérence entre les différentes politiques » [Adjoint à l'habitat, entretien, le 19 février 2001].

Sous l'impulsion du DGS et du DDE adjoint, créer une MOUS partenariale est l'acte fondateur par lequel les pouvoirs publics s'engagent sur le principe d'une rénovation conjointe des interventions publiques. Se constitue alors une équipe où la CAF, l'OPAC, l'inspection académique, la DDE délèguent un ou des intervenants. Ce choix est une originalité brestoise, il peut se mettre en place avec le concours des deux interlocuteurs privilégiés que la ville a su trouver au sein des services de l'Etat, mais aussi grâce à l'implication de la CAF du Nord Finistère. « A l'époque, la Caf a apporté le noyau de base de l'équipe MOUS » [Directeur général des services de la ville]. Une des explications de cet engagement correspond au fait que la CAF venait de mettre fin à la convention avec le Conseil général. Il fallait donc trouver un nouveau sens à l'action sociale et redéployer certains moyens humains, dégagés par l'abandon des tâches du service social polyvalent, hérité de la période antérieure à la décentralisation. « Avec la présence de trois chargées de missions de la Caf dans notre équipe, nous pouvions aller dans la

²²⁶ Ancien président de l'association régionale des organismes HLM (AROHLM), remplacé depuis deux années par Norbert Métairie, maire de Lorient, Jean Pierre Caroff est à l'époque Président de l'Union nationale des organismes publics HLM (UNOPHLM).

direction que nous souhaitons : animer le contrat à partir des structures en place dans les quartiers, mettre en première ligne les centres sociaux » [Chef de projet].

➤ *Le jeu avec les ressources étatiques*

Bien que la confiance entre la ville et l'Etat soit soumise aux changements de Sous -Préfets, la ville ne cherche pas à agir hors des cadres mis en place par l'Etat « *La ville de Brest, du fait de son activité militaire, a toujours voulu être un bon élève par rapport à l'Etat. Mais cela est de l'ordre de la connivence. Il y a une culture de l'utilisation des ressources proposées par l'Etat » [DGS, ville].* Nous pourrions ajouter que cette proximité de l'Etat s'accompagne d'une bonne part de malice car ce jeu avec la ressource ne se résume pas, loin s'en faut, à une déclinaison normative des propositions nationales.

Cette complicité malicieuse entre collectivité et Etat local s'appuie sur l'alliance entre le directeur général des services de la ville et le DDE adjoint de l'époque. Ce duo, bâti autour d'une vision rénovée du service public²²⁷, reçoit aussi le renfort du référent « politique de la ville » au sein de l'Education nationale. Durant cette première période du contrat, la politique de la ville constitue l'occasion d'un fonctionnement plus horizontal au sein des services de l'Etat. La mise à disposition de la MOUS d'un cadre de la DDE vient d'ailleurs sceller cette alliance entre la collectivité et l'Etat local.

Le DDE adjoint témoigne de l'activité de son prédécesseur vis-à-vis du niveau régional puis national pour atténuer les mises en cause de la méthode brestoise mettant à distance le ciblage territorial prôné par le Pacte de relance. « *Depuis, nous avons développé nos outils de contrôle, mais nous ne cherchons pas à faire changer le cap choisi par la municipalité. Les orientations philosophiques sont bonnes : ne pas toucher aux pierres mais plutôt s'occuper des hommes, c'est tout à leur honneur » [DDE Adjoint, N°2].* Cependant, avec le contrat de ville, l'Etat local prend ses distances et se retire prudemment de la MOUS. « *La référente DDE n'avait plus personne sur qui s'appuyer au sein de son administration car le DDE adjoint, à l'origine de sa mise à disposition, était parti. Ainsi, l'Etat a décidé de suivre, comprendre, discuter et contrôler mais de ne pas s'impliquer dans la gestion des affaires courantes du contrat, ni de porter directement des actions. » [Chef de projet. Ville].*

²²⁷ Un de nos interlocuteurs explique cette complicité entre rénovateurs de l'action publique par le parcours atypique au sein de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et non l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) qu'a suivi ce DDE adjoint qui, après son passage dans le Finistère, s'occupe de l'animation de la direction des ressources humaines au sein du ministère de l'Equipement.

➤ *Un système local ouvert, sans les opérateurs urbanistiques puis sans la DDE*

« *La définition d'une géographie restrictive n'épuise par la question sociale* » telle est la conviction que le directeur général des services de la ville fait partager à un réseau de « *conspireurs de la modernité* »²²⁸. Il évite ainsi de réduire la politique de la ville, privée de son volet urbanistique, à la seule gestion sociale des territoires qui décrochent. Dans ce schéma, une partie du travail de conviction et de persuasion est assurée par le chef de projet. Le réseau local, bien qu'il soit amputé de la dimension urbanistique et habitat, s'avère particulièrement étendu : la CAF et, par cet intermédiaire, les centres sociaux, la DDE, pendant la première partie du contrat, l'Inspection académique, le service départemental d'action sociale du Conseil Général sont au cœur de la MOUS de contrat de ville²²⁹.

Toutefois, avec les changements de personnels intervenus durant le contrat de ville, la municipalité brestoise a perdu une partie de ses soutiens les plus impliqués au titre de l'Etat. Face à cette situation, on assiste alors à un rabattement de l'objectif de transformation des services publics vers un objectif de réorganisation des seuls services municipaux. D'autre part, la mise en place d'une opération de renouvellement urbain (ORU) multi-sites²³⁰ et le renforcement des compétences intercommunales annoncent des rapprochements, mais peut-être aussi à plus court terme, une compétition, entre les deux grands secteurs - habitat-urbanisme et politique de la ville – jusque-là séparés.

En définitive à Brest, la conjonction des hommes et des femmes qui se sont rencontrés à l'occasion de la mise en place du contrat de ville du XIème plan apparaît décisive dans la mise en avant d'un référentiel local, centré sur la volonté de transformer un bon nombre de services publics. Le système relationnel s'est construit autour de deux cadres de haut rang (le DGS de la ville, le DDE adjoint). Ceux-ci entraînent, avec la bienveillance du maire, quelques élus dans une lecture commune des enjeux soulevés par la politique de développement social à Brest : la rénovation des relations qu'entretiennent les administrations avec les usagers devient alors le ciment cognitif de ce groupe. Leur entreprise est renforcée par l'action au quotidien d'une équipe, composée de cadres intermédiaires issus de différentes institutions. Ceux-ci alimentent techniquement et font vivre au quotidien, un référentiel brestois de

²²⁸ Formule de Claude Jacquier, lors de la formation des acteurs du contrat de ville sur le quartier rennais de Villejean, le 30 juin 2001.

²²⁹ Présente initialement, l'OPAC HLM a retiré son référent, parachevant la distinction évoquée des deux scènes : politique de la ville/habitat et urbanisme.

²³⁰ L'ORU va concerner trois quartiers des six prioritaires : le quartier de Pontanézen renommé Europe-Gouesnou, Recouvrance et Bellevue.

modernisation basé sur des interpellations des services, légitimées par la politique de la ville. Le chef de projet joue un rôle de « missionnaire »²³¹ au service de cette cause de la modernisation. Avec le soutien des intervenants fédérés au sein de la MOUS, il est chargé d'une entreprise permanente de traduction et de diffusion de l'objectif de cohésion sociale, dans les différentes logiques sectorielles de l'action publique locale.

4. Angers : l'Etat régulant à distance un système municipal basé sur une multitude d'acteurs de quartier

Jean Monnier, membre du parti socialiste, est élu en 1977. Au début des années 80, il évince le parti communiste de la conduite des affaires municipales et se voit alors exclu de son propre parti. Aux élections de 1995, l'équipe municipale intègre des membres du CDS. Jean Monnier démissionne de son poste en 1998, laissant les commandes à Jean Claude Antonini (PS). En 2001, celui-ci ouvre la coalition de centre gauche aux écologistes. L'image de cette équipe est celle de l'ouverture politique, servie par une compétence gestionnaire bien établie.

➤ *Sous le contrôle à distance de l'Etat, un pilotage municipal tourné vers la vie quotidienne des quartiers*

La politique de la ville est l'affaire de la première adjointe, centriste dissidente, qui articule ce champ avec celui de l'insertion sociale et professionnelle et de la sécurité. Sur ces différents sujets, elle n'hésite pas à se positionner sur la scène nationale, en particulier au sein de la Fondation « Agir contre l'exclusion » créée par Martine Aubry et dans l'Association nationale Europlie qui a ouvert son centre national de ressources à Angers. « *J'assiste souvent à des réunions nationales où j'ai des informations qu'au niveau local les représentants de l'Etat ne peuvent me donner.... Nous avons en particulier passé une convention avant que les textes nationaux ne l'imposent, entre la police nationale et la police municipale qui était d'une fluidité qui n'existait pas ailleurs et qui nous a valu d'être reconnus au niveau national* » [Première adjointe].

²³¹ Suivant l'expression de Jean Pierre Gaudin, mettant en avant les savoir de traduction entre des mondes différents et la professionnalisation des « *missionnaires* » du développement social urbain. (Gaudin, 1999, p. 157).

Depuis 1994, à Angers, la politique de la ville qui a permis d'engager un projet spécifique pour cinq quartiers d'habitat social²³² est au service d'une méthode plus vaste, celle de la politique des quartiers, pierre angulaire du projet municipal. Cette politique des quartiers est symbolisée par la visite que le maire, assisté de sa première adjointe, Michèle Moreau, rend annuellement dans chacun des douze quartiers²³³. Cette politique se compose de deux dimensions. D'autre part, au cœur du contrat, la concertation visant un horizon temporel court, concerne l'organisation de la vie quotidienne, l'aménagement des abords extérieurs, les services de proximité. Ce domaine est clairement renvoyé vers l'animation du contrat de ville et au service « Vie des quartiers ». D'autre part, les démarches de conception et de reconfiguration de la ville, si elles peuvent avoir à composer avec la démarche participative initiée dans le cadre du contrat, n'en échappent pas moins au pilotage de la politique de la ville. *« Les perspectives de reconfigurations urbanistiques, celles qui pensent la ville à quinze ans et plus, ne sont pas du ressort du contrat de ville » [Première adjointe].* Visiblement, cet arbitrage structure et stabilise la répartition du pouvoir municipal tant sur le plan politique que sur le plan technique : le volet aménagement et restructurations urbanistiques porté par le maire, aidé en cela par le directeur des services techniques, devenu directeur de l'urbanisme puis secrétaire général adjoint, ne fait donc pas partie des prérogatives du contrat de ville.

Néanmoins, cet arbitrage n'empêche pas la responsable du contrat²³⁴ de mettre en avant le pouvoir d'inflexion de la politique de la ville sur les politiques ordinaires: *« Il y a finalement deux démarches un peu parallèles qui, pour partie, se sont rejointes. L'urbanisme et l'animation du lien social. En fait la stratégie, cela a été, non pas de chercher à ce que le contrat de ville soit le lieu de management de la restructuration urbaine, mais qu'il instille une culture de la participation au sein des services traditionnels qui s'occupent en particulier d'urbanisme » [Responsable du contrat de ville et directrice du service « Vie des quartiers »].*

De son côté, l'Etat, dont le référent pour la politique de la ville est le directeur des actions économiques de la Préfecture, utilise la définition de la géographie prioritaire pour peser sur cette politique des quartiers, qui absorbe en son sein les crédits de la politique de la ville, et

²³² Belle Beille, Monplaisir, Vernaux, Le grand Pigeon, la Roseraie.

²³³ « Deux ans et demi après Jean Monnier, Jean Claude Antonini a fait le bon choix : alliance avec les verts, avec Michèle Moreau, et tournées des quartiers » titrait Ouest France dans son édition du 20 mars 2001. Le rédacteur en chef, Charles Betge Brezetz, poursuivait : *« c'est aussi la poursuite forcenée de l'accord avec les centristes dissidents, en particulier avec Michèle Moreau, pièce maitresse du dispositif, grâce à son aura et son travail dans les quartiers. Enfin, avec ses tournées volontaristes de quartier, il a jeté les bases d'un nouveau dialogue de la démocratie locale ».* Concernant le quartier de la Roseraie, le score de Jean-Claude Antonini est de 61,75% des voix (57,34% sur l'ensemble de la ville).

²³⁴ Comme l'ancien maire, celle-ci a d'abord été permanente syndicale. Si Jean Monnier a été permanent CFDT, la responsable du contrat de ville et du service « vie des quartiers » a été, elle, permanente de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

pour renforcer son caractère discriminant. Tout d'abord, en 1994, l'Etat impose aux élus de la ville-centre l'intégration dans le contrat de Trélazé, cité minière en déclin, ayant perdu 1200 emplois, concentrant un grand nombre de logements sociaux et une partie de la population étrangère de l'agglomération. Ensuite, durant le contrat, l'Etat sait rendre flexible la géographie des quartiers prioritaires afin qu'elle s'adapte aux processus de paupérisation mais surtout à la lutte contre la délinquance. *« Fin 1993, le Préfet dit clairement : le contrat de ville sera intercommunal ou ne le sera pas. J'ai senti chez mes interlocuteurs de la ville d'Angers une hésitation certaine, mais l'Etat a mis son poids dans la balance. A partir de 1995, nous avons constaté un transfert de la délinquance vers la Roseaie et le Grand pigeon. Ces éléments ont entraîné que ces quartiers intègrent progressivement la géographie du contrat. Outre le taux de délinquance, les autres critères importants dans la détermination de cette géographie sont l'échec scolaire et la précarité » [Directeur des actions économiques(DAE), Préfecture].*

En plus de cette intervention dans la définition de la géographie prioritaire, l'Etat prend une place active dans les décisions de restructurations urbanistiques et de développement économique et commercial. A côté du rôle classique de la DDE en matière d'aménagement, le contrôle du fonds d'intervention pour la ville (FIV), des fonds structurels européens mais aussi du fonds d'intervention et de soutien pour l'activité commerciale (FISAC) confèrent à la Préfecture, un rôle de conseil, une fonction d'instruction et finalement un pouvoir de censeur par rapport aux principaux investissements de la collectivité. A cet effet, les services de l'Etat représentent, pour la collectivité, un passage obligé, du fait de leur capacité à repérer les opportunités de financement, à imaginer leur croisement puis valider les montages financiers. *« L'Etat est un interlocuteur clef de la collectivité pour financer les opérations telles que la création d'une maison d'insertion par l'économie et pour la restructuration du centre commercial de Monplaisir, d'autant que les services de la ville sont plus à l'aise avec les actions de fonctionnement que d'investissement » [DAE, Préfecture].*

Cependant, en dehors de ces deux aspects (la définition de la géographie du contrat et l'activation des financements), les services de l'Etat ne prennent qu'une place très secondaire dans l'orientation et la mise en œuvre locale de la politique de la ville. *« En fait en 1994, à Angers, le maire a désigné unilatéralement la chef de projet qui ainsi a été imposée à l'Etat. Mis devant le fait accompli, cela nous a rendus timorés, confortant la ville dans le sentiment qu'elle seule pouvait faire des propositions. Cet état de choses a été renforcé par le fait que nous n'avions pas l'habitude de travailler en interministériel. De plus, l'Etat, à un niveau relativement élevé, n'a pas été suffisamment sur le terrain. En fait, aujourd'hui, c'est la ville qui instruit et présente tous les projets, quartier par quartier » [DAE, Préfecture].*

- *Le secteur associatif : une ressource fragmentée qu'il faut soutenir dans chaque quartier*

Le tissu associatif occupe une place spécifique dans la configuration angevine de la politique de la ville, la municipalité cherchant à valoriser et à s'appuyer sur ce secteur, tout en maintenant à distance les grandes fédérations d'éducation populaire. Ainsi l'action du contrat de ville vise-t-elle à renforcer les compétences des intervenants associatifs afin d'en faire des interlocuteurs crédibles vis à vis des services techniques. *« Le secteur associatif est quelque chose d'imaginatif, de précieux. En repérant les dysfonctionnements, les problèmes de solidarité, il est souvent aux avant-postes des évolutions. On a essayé de favoriser au maximum toutes les demandes de formation des associations pour qu'elles soient des interlocuteurs plus solides, plus reconnus, plus valorisés, plus responsables » [Responsable du contrat de ville et directrice du service « Vie des quartiers »].*

Depuis que Jean Monnier a mis fin à la « main mise » de la fédération française des MJC²³⁵ sur la gestion des équipements socioculturels, les grandes associations ne sont pas perçues comme des partenaires potentiels : *« Il y a des villes qui travaillent régulièrement et principalement avec de grandes fédérations, nous non ! Bien après l'éviction de la FFMJC, j'ai aussi dit non à la tentative d'OPA des Francas sur la ville » [Première adjointe].*

En l'absence d'une cogestion de l'animation socioculturelle avec une ou quelques grandes fédérations d'éducation populaire, la régie d'avance mise en place par le contrat de ville apparaît comme un élément-clef de la mobilisation sur le moyen terme des énergies associatives. *« La ville assure des avances de trésorerie à 100% de la future subvention acquise au titre du contrat de ville, quand bien même cette subvention repose sur un financement pour moitié de l'Etat. Nous entretenons, par ce biais, un lien très fort avec les différents responsables associatifs. Ils nous contactent très en amont des programmations et cela évite que le soufflé retombe » [Première adjointe].*

- *Un système local très municipalisé, basé sur la fragmentation des représentations*

A Angers, le projet municipal cadre de manière extrêmement forte la mise en œuvre quotidienne du contrat de ville, les rôles clefs étant tenus par la première adjointe, la

²³⁵ Mouvement d'éducation populaire, proche de la CGT et du PC.

responsable du service « Vie des quartiers » et l'agent de développement local intervenant sur chaque quartier. L'Etat participe à la régulation de ce système lors de la définition de la géographie prioritaire et se donne le pouvoir d'agir sur elle, en cours de contrat, pour faire prendre en compte de nouveaux dysfonctionnements sociaux comme, par exemple, la montée des actes de délinquance et du sentiment d'insécurité dans le quartier de la Roseraie en 1996.

L'intégration de la politique de la ville et de ses crédits dans une politique municipale plus large, baptisée « Vie des quartiers », débouche sur un soutien très important vis à vis des associations de proximité et des collectifs d'habitants. Ce processus cherche à animer des liens courts entre habitants des quartiers d'habitat social et les pouvoirs publics ainsi qu'à maintenir à distance les fédérations d'éducation populaire. La multiplicité des initiatives ainsi suscitées, le soutien apporté aux différentes formes de bénévolat alimentent la richesse et la densité de la vie associative dans chaque quartier ; alors qu'en parallèle, la quasi-absence d'acteurs associatifs, impliqués à l'échelle de la ville toute entière, consacre sa fragmentation. Dans ce cadre, le métier du responsable de la politique de la ville est d'abord de diriger une équipe de « supers animateurs » de quartier (les chefs de projet). En outre, il s'emploie, par son action d'interface, à assurer la compatibilité entre les logiques d'intervention de quartier et celles des différents services sectoriels.

En définitive à Angers, le système local d'action publique, centré sur les acteurs municipaux, compose avec des représentations associatives sur un mode que nous pourrions qualifier de *pluraliste*. Ces représentations sont issues des différents quartiers populaires et se présentent sous une forme fragmentée. En direction de celles-ci, une partie importante de l'activité du contrat de ville réside dans la délivrance de ressources financières, de soutiens organisationnels ou de marques de légitimation. Le rôle du chef de projet est celui d'un médiateur central - plaque tournante- entre le pouvoir politique centralisé et les sociétés populaires saisies essentiellement, voire exclusivement, à partir de leurs identités territoriales et sur un mode infra-communal. L'implication de l'Etat local se fait particulièrement lors des programmes d'investissement, où les marges de manœuvre mobilisées servent alors à insuffler un minimum de discrimination positive territoriale.

5. Les congruences entre orientations cognitives et configurations institutionnelles

A partir de la reconnaissance du leadership de la municipalité, les décryptages des terrains locaux nous amènent à mettre en avant trois variables caractérisant les configurations institutionnelles :

- le type de rôle²³⁶ tenu par l'Etat local et les échanges entretenus avec la municipalité,
- le rôle des structures intermédiaires qui apparaît assez fortement prescrit par la municipalité,
- le rôle tenu par le chef de projet dans l'animation des différentes transactions.

Sur ces différents plans, les matériaux recueillis lors de l'enquête de terrain et présentés précédemment peuvent donc être organisés synthétiquement à partir du tableau suivant :

Figure N°5.
Les configurations institutionnelles en matière de DSU
Municipalité, Etat local, structures intermédiaires et chef de projet

	Rôle de la Municipalité	Rôle tenu par l'Etat local	Rôle prescrit aux structures intermédiaires	Rôle du Chef de projet
Lorient	Leadership avec intégration entre DSU et urbanisme	Soutien des échelons régional et départemental ↓ Repositionnement progressif de l'échelon local	Mise à distance critique des équipements traditionnels ↓ Place prépondérante des centres sociaux et des maisons de quartier	<i>Animatrice mobilisatrice</i> ↓ <i>Coordonnateur et méthodologue</i>
Laval	Leadership avec ciblage affiché sur un seul quartier	Implication forte du Préfet et des services	Reprise en main et instrumentalisation	<i>Ingénieur de programme</i>
Brest	Leadership avec découplage entre DSU et urbanisme	Alliance et implication dans le référentiel de modernisation ↓ Retrait prudent et accompagnement à distance	Entraînement dans le référentiel de la gestion modernisatrice	<i>Missionnaire</i>
Angers	Leadership avec découplage entre DSU urbanisme	Régulation discrète	Pluralisme associatif	<i>Plaque tournante et arbitre</i>

²³⁶ « Le rôle c'est l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position et surtout, de la rendre sensible aux autres » (Lagroye, 1997, p. 8).

Revenant sur la lecture croisée de ces différentes variables, nous recherchons à préciser les congruences pouvant exister entre les différentes prises de rôle et les répertoires de socio-territorialisation. L'image du « *tournoi* » local et celle des « *épreuves* »²³⁷ qui le constituent, permettent alors de souligner le caractère dynamique des opérations de transaction et d'ordonnancement à l'œuvre dans la fabrication et dans la stabilisation du système local et des politiques socio-territoriales dont il a la charge.

Ainsi, progressivement, l'étude des systèmes locaux d'action confirme que si la négociation contractualisée mobilise « *une riche combinaison d'arrangements et d'échanges organisationnels* », il n'en demeure pas moins que « *derrière l'instabilité des procédures est apparue une régularité des pôles de négociation* » (Gaudin, 1999, pp. 155-156.).

Dans cette perspective, nous rejoignons le point de vue de Patricia Loncle qui indique que l'analyse des systèmes locaux s'avère cruciale pour donner du sens à l'orientation différenciée des politiques sociales locales. En s'attachant à un ensemble de variables qui sont inscrites dans la longue durée, une analyse de ce type permet d'échapper à « *une observation qui tendrait à ne souligner que le caractère aléatoire des spécificités dans les réponses publiques. A partir d'une analyse des acteurs, des valeurs, des régulations, il est ainsi possible de bâtir des grilles d'analyse et des typologies de systèmes locaux permettant de donner du sens à l'apparent éparpillement des politiques locales* » (Loncle, 2011a, p. 145)²³⁸.

➤ *Le leadership municipal comme constante*

Au titre des caractéristiques retrouvées sur l'ensemble des sites de notre enquête, il convient avant tout de souligner le rôle majeur que la collectivité exerce sur l'orientation du référentiel et sur l'animation du système local. Cette position de « *leadership* » - c'est-à-dire le pouvoir de prendre des décisions mais aussi celui que confère le fait de se les voir imputer²³⁹ – est

²³⁷ La notion d'épreuve est reprise de manière plus approfondie en introduction de la deuxième ligne de fuite. Cette notion permet d'appréhender les montées en généralité par lesquelles le travail réflexif des individus participe à la structuration de la vie sociale. Cette notion s'avère centrale dans le déploiement actuel de la sociologie pragmatique et dans les travaux de chercheurs aussi différents que François Dubet, Michel Callon, Bruno Latour, Thevenot, Luc Boltanski, Laurent Thévenot... Voir par exemple, Lemieux (2012).

²³⁸ Capitalisant des travaux de recherche menés sur une dizaine d'années, en particulier dans le domaine des politiques de jeunesse, Patricia Loncle propose une analyse des systèmes locaux d'action qui tient compte de leur structuration (intégration, influence des facteurs exogènes, éclatement), de l'importance des éléments historiques, de la prise en compte de la gravité des situations, du poids respectif des différents types d'acteurs (élus, experts, associations) et du mode de fonctionnement (fluidité/conflictualité, fermeture/ouverture) (Loncle, 2011a, p. 144).

²³⁹ Le leadership se construit sur la capacité de mobiliser des ressources, de se positionner au cœur des processus de décision et de redistribuer des ressources en direction des partenaires : « *Il s'incarne dans la capacité à transformer le territoire tout en acceptant la portée des réseaux et des intérêts en présence* » (Barraize et al., p 109).

occupée directement par le Maire avec une délégation plus ou moins forte vis-à-vis de son premier adjoint. Cette centralité de l'équipe dirigeante dans les opérations de localisation de la politique de la ville est confirmée par le travail de Joseph Fontaine. « *L'organigramme réel, l'abstention du niveau départemental, le rôle du chef de projet et la rencontre du métier d' élu local de la politique de la ville plaident en faveur d'une forte appropriation municipale de cette politique* » (Fontaine, 2000, p. 268).

Ce leadership est une construction qui s'est effectuée par étapes. A l'origine, les municipalités n'ont pas toutes investi très fortement ce dossier de la politique de la ville. Ainsi Patrick Le Galès témoigne-t-il qu'au cours des années 1980, « *les maires des grandes villes et des capitales régionales, tout en se ralliant à la politique de la ville, avaient d'autres priorités notamment le développement économique* » (Le Galès, 1995b, p. 254). Or, depuis le début des années 1990, la mise en visibilité progressive sur le plan local des problématiques sociales, la montée en charge de la question de l'insécurité, la négociation intercommunale autour du logement social, poussent les élus locaux et leurs équipes techniques à considérer le développement social urbain comme une composante de leur politique globale. De plus, l'instruction des volets territoriaux des contrats de plan, la mise en place des communautés d'agglomération renforcent cette intégration de la politique de la ville à l'ensemble du projet urbain.

A partir de cette reconnaissance du leadership municipal, une première caractéristique - celle de l'intégration ou de la mise à distance des chantiers de restructuration urbanistique par rapport au champ couvert par le contrat de ville - amène à distinguer les sites. Ainsi les référentiels lorientais et lavallois mettent-ils au cœur du développement social urbain les restructurations urbaines alors qu'à Angers et Brest, ces opérations sont présentées comme des objets gérés sur d'autres scènes et par d'autres acteurs²⁴⁰. Nous faisons alors l'hypothèse selon laquelle une des variables influençant ces processus de localisation de la politique de la ville au sein même de l'appareil municipal serait l'importance de la ville. Cependant, on peut penser que cette variable joue dans un sens quelque-peu contre-intuitif :

- *Dans les villes moyennes de taille inférieure (Laval, Lorient), le pouvoir municipal véhicule une vision élargie de l'objet « développement social urbain » et la production du référentiel local est le fruit d'opérations cognitives combinant les questions sociales et celles de*

Concernant les stratégies d'imputation par les hommes politiques des réalisations qui parcourent leur territoire, voir Le Bart (1999, p. 420).

²⁴⁰ Cependant, dans ces deux villes, les services et les professionnels en responsabilité du contrat de ville se voient alors conférer un rôle majeur au sein d'un dessein plus vaste – la modernisation administrative à Brest, la politique des quartiers à Angers - le dépassement des seules fonctions de gestion des procédures de développement social urbain pouvant alors être interprété comme une sorte de compensation par rapport à la mise à distance des questions urbanistiques.

l'habitat. La scène du contrat de ville est alors organisée de façon à pouvoir supporter des processus de décision et de gestion intégrant les chantiers urbanistiques.

- *Dans les villes moyennes de taille supérieure (Angers, Brest), le pouvoir municipal maintient les décisions urbanistiques à distance de l'objet « développement social urbain ». Dans les organisations de cette taille, les adjoints en charge de l'urbanisme et de l'habitat ainsi que les services techniques ont le pouvoir de résister et de se prémunir de la « contagion » que peuvent représenter la politique de la ville et l'intrusion de la gestion de la question sociale dans la fabrication urbaine. A défaut de pouvoir investir la relation entre la question sociale et les questions d'habitat, la production d'un référentiel local de développement social urbain nécessite alors d'investir d'autres dimensions cognitives et stratégiques que celles qui débouchent sur la seule action sociale réparatrice.*

➤ *Les mobilisations de l'Etat local : entre diversité et ajustements*

Dans la plupart des cas, les processus de localisation de la politique de la ville sont l'occasion d'affirmer une position de leadership municipal tout en donnant lieu à « *un passage par le filtre de la négociation entre le représentant local de l'Etat central (le Préfet), dépositaire de la doctrine « politique de la ville » établie nationalement, et les instances décentralisées élues ayant en charge la gestion des affaires publiques locales* » (Maury, 1995, p. 44). Plus précisément, si l'Etat local dispose de quelques moyens spécifiques qu'il peut mobiliser sans intercession vers le centre²⁴¹, il représente surtout un intermédiaire sur le chemin de l'Etat central, échelon détenteur d'une diversité de ressources : accès à des réseaux d'expertise, assouplissement réglementaire, détermination de la géographie prioritaire, compléments budgétaires, mise en visibilité et légitimation nationale...

Cette mobilisation de l'Etat local est donc essentielle pour la vitalité des processus de localisation de la politique de la ville, ceci confirmant les enseignements retirés par Bernard Jouve et Christian Lefèvre à partir de leur travail sur huit grandes agglomérations européennes : « *A chaque fois que l'Etat a refusé d'octroyer aux entrepreneurs métropolitains légitimité et/ou ressources budgétaires, les initiatives locales se sont essouffées, voire ont disparu sous l'effet de la concurrence d'acteurs publics et privés qui sont présents à d'autres niveaux décisionnels* » (Jouve, Lefèvre, 1999, p 849).

²⁴¹ Par exemple à Brest, durant la première période du contrat de ville, avec l'implication directe de la DDE et de l'Inspection académique dans la MOUS ou comme à Laval, avec l'animation des volets « sécurité » et « insertion professionnelle des jeunes », par le Préfet et ses services.

Plus précisément, nos observations mettent en lumière les liens suivant entre le type de mobilisation de l'Etat local et le répertoire privilégié dans le référentiel local :

- Dans le cas où le référentiel local se retrouve fortement alimenté par le répertoire de *l'aménagement réparateur* (Laval, Lorient), alors l'Etat est au cœur des décisions à prendre et l'activité des services déconcentrés s'avère essentielle pour faire aboutir les projets. En effet, il est nécessaire de composer avec les aléas de la réglementation, d'ajuster les budgets, de maintenir les délais... Démolition-reconstruction, implantation d'entreprises, soutien aux investissements, dérogations fiscales, soutiens aux emplois destinés aux publics éloignés du marché du travail..., ces mesures nécessitent que l'Etat s'engage fermement.
- Cette mobilisation forte de l'Etat local se retrouve renforcée dans le cas où le versant sécuritaire du répertoire de *l'administration intégrative* accompagne les restructurations urbanistiques (Laval). En effet, les services déconcentrés de l'Etat se retrouvent au premier rang quand il s'agit de vérifier la réalité des recherches d'emploi, de mettre en place l'ilotage policier ou quand les forces de l'ordre sont appelées pour pacifier, un temps durant, telle ou telle cité.
- La mobilisation de l'Etat local s'avère plus ambivalente dans le cas du répertoire de *la gestion modernisatrice*. Certes les réformateurs présents au sein de l'Etat local peuvent se mobiliser fortement pour faire avancer ce type de répertoire (Brest, première période)²⁴², cependant lorsque le déploiement de ce type de répertoire entraîne un questionnement trop critique vis-à-vis du fonctionnement de l'Education nationale, de la Justice ou encore des Agences pour l'emploi (Brest et Lorient, deuxième période), on assiste alors à un retrait et à l'affichage d'une prudente réserve de la part des représentants de l'Etat local.
- Le répertoire du *développement endogène* n'engendre qu'une très faible implication de la part de l'Etat local (Angers et à Lorient, première période). Le face à face entre institutions publiques et mobilisation collective et associative reste de la responsabilité de la collectivité, seule à même de gérer l'écart entre démocratie représentative et démocratie participative. Si les services de la Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) et ceux de la Direction départementale des affaires sociales (DDASS) mobilisent des financements et du conseil technique, ces services ne s'autorisent pas à promouvoir et labelliser tel ou tel projet ascendant sans en référer à la collectivité.

²⁴² Gilles Novarina confirme d'ailleurs que les politiques de développement social urbain « *correspondent à une volonté d'une partie de l'administration centrale, notamment des jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées, de moderniser l'action publique autour de deux idées : impulser une approche globale du cadre de vie et rapprocher la décision du citoyen* » (Novarina, 1996, p. 33).

Sans remettre en cause le leadership municipal, sur chaque site, l'Etat local veille donc à afficher une certaine autonomie par rapport à la collectivité. Des argumentaires et des initiatives prises en son sein sont mises en avant qui tendent à prouver que l'Etat local garde un libre arbitre dans ses prises de rôle. Complémentairement au leadership municipal, la mobilisation de l'Etat local s'avère donc assez déterminante pour spécifier la configuration du système local d'autant qu'elle dépend en partie du type de répertoire mobilisé.

➤ *La démarcation avec le service social et les relations tumultueuses avec les structures intermédiaires*

Sur l'ensemble des sites de notre enquête, le discours véhiculé par les tenants de la politique de la ville met en avant la nécessité de transformer en profondeur les modes traditionnels d'action sociale²⁴³. Cependant concernant le positionnement et les interventions des structures intermédiaires présentes dans les quartiers, il convient de distinguer les services sociaux départementaux et les équipements de quartier : les premiers apparaissent assez peu impliqués dans les processus de localisation de la politique de la ville ; le rôle tenu par les seconds s'avère fortement prescrit par la collectivité.

Sur chacun des sites, comme au niveau national, les équipes en charge du développement social urbain sont fortement critiques envers les pratiques issues du service social de secteur, figure emblématique et forme canonique du travail social. Cependant, il s'avère que les propos recueillis, souvent sévères, en particulier quand on écoute les chefs de projet, ne se sont pas accompagnés de tensions trop vives dans l'action concrète. C'est plutôt la distance ou l'indifférence qui domine, traduisant le fait que les Conseils généraux ne sont généralement pas signataires des contrats du XI^{ème} plan. « *Une des étrangetés est de voir comment deux politiques : la politique de la ville et celle de l'action sociale qui, pour un observateur naïf, portent sur des objets si proches, apparaissent si distinctes* » [DGS, Brest].

Ainsi pouvons-nous considérer qu'une « ligne de démarcation » s'est installée entre politique de la ville et service social départemental. Chacun gère ses dispositifs et ses clientèles sans feindre de trop s'apercevoir qu'il s'agit souvent des mêmes individus ; le fait que le service

²⁴³ La troisième partie du rapport que Claude Brévan et Paul Picard ont consacré aux métiers de la politique de la ville concerne cette question sous le titre de « Travail social et politique de la ville : un rendez-vous renouvelé à ne pas manquer ». Le travail social canonique est ainsi qualifié « d'artisanat libéral » ; sa segmentation ainsi que son cloisonnement sont dénoncés (Brévan, Picard, 2000, pp. 125-164).

social soit centré généralement sur des approches individuelles et que les contrats de ville soutiennent des projets visant plutôt à l'action collective renforce cette démarcation²⁴⁴.

Si la rhétorique critique du développement social urbain vis à vis du service social se traduit au concret par une forme d'indifférence, on ne peut pas en dire autant des relations tumultueuses qu'entretiennent, sur l'ensemble des sites, le contrat de ville et les équipements de quartier. Ainsi, le tableau suivant (Figure N°6) vient-il récapituler les relations que nous avons pu repérer entre :

- le répertoire de socio-territorialisation²⁴⁵,
- le type de relations animées par les pouvoirs publics vis-à-vis des équipements de quartier
- le mode de régulation avec le tissu associatif.

Figure N°6.
L'influence du répertoire (3) vis-à-vis des équipements de quartier
et sur le mode de régulation du tissu associatif

REPertoire	RELATIONS AVEC LES EQUIPEMENTS DE QUARTIER	MODES DE REGULATION AVEC LE TISSU ASSOCIATIF
ADMINISTRATION INTEGRATIVE	Cadrage cognitif et stratégique dans le cadre d'une instrumentalisation	Gestion déléguée du « marché local associatif » aux responsables des équipements de quartier Ils sont alors considérés comme structures intermédiaires
GESTION MODERNISATRICE	Cadrage cognitif dans le cadre d'une autonomie fonctionnelle	
DEVELOPPEMENT ENDOGENE	Concurrence cognitive entraînant un contournement ou des conflits	Gestion directe du « marché local associatif » par l'agent de développement (MOUS). Ils sont alors considérés comme des associations non spécifiques.

²⁴⁴ Ce constat est d'ailleurs en parti d'actualité et rejoint les récents propos de Cyprien Avenel qui écrit que « *Dans la mesure où le travail social s'est développé à partir d'une approche catégorielle des populations, le référentiel du territoire peine à s'imposer* » (Avenel, 2013, p. 5).

²⁴⁵ Nous nous sommes limités ici aux trois répertoires ayant une portée particulièrement repérable dans le domaine social et socioéducatif (administration intégrative, gestion modernisatrice et animation endogène). En effet, dans les cas de figures étudiés, quand le répertoire de l'aménagement réparateur se déploie (Lorient, Laval), il apparaît que les relations avec les équipements de quartier et avec le tissu associatif sont davantage influencés par un répertoire complémentaire (animation endogène, administration intégrative)

On constate alors que les relations entre la MOUS en charge de la politique de la ville et les équipements de quartier peuvent donner lieu à une gestion déléguée par la première aux seconds du tissu associatif mais peuvent aussi être l'objet d'une forte rivalité voire d'une concurrence frontale.

- Quand le référentiel local s'appuie sur le répertoire de *l'administration intégrative* et de *la gestion modernisatrice*, la participation pleine et entière des structures de quartier est de mise. Les directeurs de maison de quartier ou de centre social se voient confier le rôle de correspondants locaux du contrat de ville²⁴⁶. Ceux-ci jouent alors un rôle de relais entre les initiatives sociales émanant des quartiers et la scène de mise en visibilité, de formalisation et d'officialisation que représente la programmation du contrat de ville. Ainsi, dans cette configuration, la terminologie de « *structures intermédiaires* » apparaît-elle véritablement adaptée pour qualifier les équipements de quartier. En effet, elles ne participent plus au marché associatif infra communal, elles en deviennent l'organisateur et l'animateur principal.
- Quand le référentiel local intègre une forte composante de *développement endogène*, alors la relation entre contrat de ville et équipements de quartier se joue davantage sur le mode de la concurrence que sur celui de la coopération²⁴⁷. Pour se diffuser, le répertoire du développement endogène nécessite alors que la MOUS soit représentée sur chaque quartier par un agent de développement. Celui-ci assure alors une triple fonction : susciter et soutenir l'émergence d'actions de proximité, assurer la mise en cohérence des différents projets le plus souvent issus de la sphère associative, instruire l'allocation des ressources provenant du contrat de ville entre les différents acteurs du quartier. Dans ce cadre, les équipements de quartiers sont considérés comme des associations non spécifiques, dans le sens où elles doivent participer, comme les autres, à ce qui peut être envisagé comme un « marché local associatif ».

²⁴⁶ Cette situation est repérée par Philippe Warin lorsque « *les acteurs de terrain [les chefs de projet] ont eu la possibilité d'externaliser le coût de leur démarche sur les intervenants déjà en place sur les quartiers (association, professionnels de l'aide sociale ou de l'action sociale) qui ont dû modifier leurs pratiques* » (Warin, 1996, p. 35).

²⁴⁷ Ce cas de figure est repéré par Jean Pierre Gaudin : « *on a vu des maires se servir d'équipes de MOUS, dans le cadre du contrat de développement social urbain pour contrer les interventions traditionnelles des caisses d'allocations familiales : méthode de la participation contre démarche classique du travail social* » (Gaudin, 1999, p. 203).

➤ *Type de réseaux et épreuves transactionnelles*

Le matériau recueilli à partir de cette enquête confirme que les processus de localisation apparaissent marqués par une forme de congruence entre l'orientation cognitive et stratégique portée par le référentiel local et la configuration institutionnelle. Cependant, approfondir notre compréhension des liens entre, d'une part, les répertoires et, d'autre part, les configurations institutionnelles, mérite de s'appuyer sur une appréhension davantage analytique de ces dernières. C'est à cette montée en généralité qu'invite l'utilisation de l'approche en termes de « *réseaux de politiques publiques* » (Le Galès, Thatcher, 1995) et l'attention portée aux type de régulations qui les traversent et les structurent (Hassenteufel, 1995).

Avec le répertoire de *l'aménagement* réparateur et sur le registre de la planification stratégique, c'est la notion de « *communauté de politique publique* »²⁴⁸ qui semble le mieux convenir pour approcher le groupe décideur. Ce groupe, relativement fermé, est composé des élus spécialistes, des responsables techniques municipaux, des quelques représentants de l'Etat dont la collectivité doit s'assurer le concours et des groupes d'intérêts organisés comme les Sociétés d'économie mixte (SEM), les bureaux d'études et les entreprises du secteur du bâtiment²⁴⁹. Les équipes municipales doivent par l'intermédiaire de l'Etat local, mais aussi en direct avec les correspondants territoriaux de la DIV, recevoir le soutien actif des responsables régionaux ou nationaux de la politique de la ville. Le recours au contrat peut servir à orienter les choix de la collectivité « *en fonction des projets susceptibles d'être cofinancés, anticipant ainsi les sollicitations de l'Etat-partenaire* » (Bachelet, 1996, p. 41).

Avec le répertoire de *l'administration intégrative* et aussi avec celui de *la gestion modernisatrice*, on assiste davantage à une *superposition des réseaux* : au centre, un noyau fortement solidarisé autour de la défense et de la diffusion du référentiel, à la périphérie des acteurs qu'il faut alors associer. Dans le cas du registre du *contrôle social*, les acteurs périphériques sont triés pour ensuite être invités, en tant que relais privilégiés, à venir rejoindre le cercle des partenaires légitimes. Ce travail de filtrage, de reconnaissance et de consolidation est alors une des fonctions-clef du chef de projet et de la MOUS. Dans le cas du registre *modernisateur*, comme à Brest, ces acteurs sont la cible de la stratégie de changement des pratiques professionnelles et des organisations institutionnelles. Il importe qu'ils soient


²⁴⁸ Les caractéristiques de la « *communauté de politique publique* » sont la stabilité, la forte sélection des membres, l'interdépendance verticale et l'articulation horizontale limitée (Rhodes, Marsh, 1995, p. 44).

²⁴⁹ Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis considèrent : « *le modèle techniciste reposant sur une approche technico-administrative, le mode de décision est faiblement pluraliste* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998, p. 63).

en grand nombre et nous avons vu qu'ici la stratégie d'association est plus de l'ordre de l'intéressement cognitif que de l'injonction.

Avec le répertoire du *développement endogène*, l'action publique infra-communale est le fruit de négociations multipolaires et ouvertes, la régulation s'approche de la logique « pluraliste »²⁵⁰. Cependant cette dynamique très ouverte reste confinée au sein de chaque quartier. En effet, sur chacun de ces territoires, les actions soutenues au titre de la politique de la ville émanent d'une diversité d'acteurs que l'agent de développement doit repérer, favorisant les rapprochements et les initiatives communes. Ces « réseaux de projet » ont vocation à agréger des intérêts multiples, s'appuient sur le partage des expériences militantes, relient des solidarités de conviction et ont comme ambition de produire une valeur ajoutée en matière de sociabilité²⁵¹. Le rôle du chef de projet et de la MOUS est alors d'éviter la concurrence non efficace des initiatives, d'installer les dynamiques coopératives dans le moyen terme, tout en restant vigilant quant à la rigidification que pourrait entraîner une trop grande institutionnalisation de certains projets.

Figure N°7.
Répertoires de socio-territorialisation (4),
types de réseaux et modes de régulation des intérêts

REPertoire DE REFERENCE	RESEAU LOCAL	MODE DE REGULATION DES INTERETS
Aménagement réparateur	« Communauté de politique publique » Importance du <i>filtrage</i> des acteurs de second rang et de leur <i>alignement</i>	Régulation corporatiste
Administration intégrative	<i>Superposition</i> d'un noyau très stable et solidaire avec une association large d'acteurs de second rang. Importance de l' <i>enrôlement</i>	
Gestion modernisatrice	<i>Superposition</i> d'un noyau très stable et solidaire avec une association large d'acteurs de second rang. Importance de l' <i>intéressement</i>	
Développement endogène	<i>Superposition</i> d'un noyau stable articulé avec des « réseaux de projet » organisés par quartier	Régulation relativement pluraliste

²⁵⁰ Concernant les analogies entre nature des réseaux et régulation des intérêts, voir Hassenteufel (1995).

²⁵¹ C'est ici qu'il faut situer l'exemple d'Angers avec, dans chaque quartier, une multiplicité de partenaires concernés par le contrat et une démultiplication des actions. A titre d'exemple, en 1996, ce ne sont pas moins de 72 actions qui ont été recensées au titre des services au public dont 54 concernaient un des deux quartiers prioritaires (Monplaisir et Belle Bielle) (Rouah, 1997, p. 60).

A ce stade, et en nous replaçant dans l'époque (1995-2000), c'est l'image du « *tournoi* » qui nous apparaît la plus adaptée pour préciser notre compréhension des transactions et des régulations qui parcourent la localisation de la politique de la ville. Par le biais de la convocation à un même dispositif de qualification-pondération, le « *tournoi* » donne lieu à une succession d'épreuves aboutissant à des liaisons entre les visions émanant des différents protagonistes. Le tournoi distingue « *ceux qui sont convoqués sur la scène et légitimés à y intervenir et y combattre, et ceux qui n'étant pas convoqués restent des outsiders ou des spectateurs* ». Il correspond à « *une compétition comportant plusieurs séries d'épreuves ou de manches et s'accomplissant dans des arènes, des cadres plus ou moins institutionnalisés. ...* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998, p. 52) ²⁵².

Ainsi, cette référence permet-elle d'appréhender la nature des échanges qui parcourent le processus de localisation en combinant l'aspect potentiellement compétitif des dynamiques, les logiques de sélection et d'invitation des participants légitimes, la confrontation des prétentions et des divergences mais aussi l'ajustement des intérêts dans une entreprise de production d'un intérêt général localisé²⁵³. Le recours à cette image des « *épreuves* »²⁵⁴ et des « *tournois* » permet alors de préciser différentes échelles concernées par les processus de localisation de la politique de la ville :

- La dynamique locale doit être maintenue en phase avec les échelles nationales et régionales : régulièrement, les décideurs locaux (municipalité et Etat local) doivent décrypter les oscillations qui parcourent la surface du réservoir national afin d'envisager s'il convient d'apporter des ajustements à l'orientation – ou tout du moins la mise en visibilité - du référentiel local. A ces échelles, ce sont particulièrement les capacités de problématisation et de communication des acteurs locaux qui sont mises à l'épreuve.
- A l'échelle de la commune, et progressivement au niveau de l'agglomération, la consistance et la cohérence du système local doivent être régulièrement vérifiées. Sur cette échelle,

²⁵² Pour aboutir à la définition d'un bien commun territorial, les protagonistes doivent passer par les épreuves telles que : « *l'exposé des prétentions de chacun et leur justification en cercle restreint (l'arène locale), la recherche d'alliances et d'arguments complémentaires (mobilisation de soutiens directs), l'implication publique (présentation et mobilisation élargie), la mise en discussion technique du problème (mobilisation d'experts ou d'un discours expertal), la résolution par avancée de réponses censées résoudre les tensions, la confrontation sur les choix et la formalisation des décisions, la mise en jugement par réalisation ou la demande d'évaluation* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998, p 52).

²⁵³ Les politiques procédurales qui « *opèrent une mise en place territorialisée d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori, contribuent à produire un intérêt général territorialisé... Autant l'action publique classique suppose une conception préalable de l'intérêt général autant l'action procédurale se propose de construire par étapes un bien commun localisé, assurant la cohérence et la légitimité des décisions* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998, p. 39).

²⁵⁴ Lors de la présentation de la seconde ligne de fuite, nous revenons plus avant sur cette notion d'épreuve. Soulignons ici que Danilo Martuccelli met en avant que les épreuves mettent prennent un caractère spécifique pour l'individu alors que leur déroulement est relativement standardisé du point de vue du fonctionnement social (Martuccelli, Lits, 2009).

s'éprouve la capacité d'intéressement et d'enrôlement de la municipalité et du couple formé avec l'Etat local vis-à-vis d'institutions ayant leurs logiques propres comme le Conseil général, la Caisse d'allocations familiales (CAF), les bailleurs sociaux, les agences pour l'emploi...

- A l'échelle du quartier, la localisation de la politique de la ville consiste à mobiliser, sélectionner et coordonner les acteurs associatifs en s'appuyant sur les équipements de quartiers ou en les contournant.

En 1995 et 2000, sur les sites de notre enquête, les processus de localisation de la politique de la ville se jouent concomitamment sur les échelles nationale, communale, infra-communale :

- Au sein des forums nationaux, l'alimentation du réservoir passe par un travail de définition et d'énonciation des différents répertoires. Ceci se fait dans le cadre d'un processus permanent : suivant les périodes, tel ou tel répertoire fait l'objet d'opérations nationales renforçant sa visibilité (colloques, rapports...). Cependant durant le temps de notre enquête (1995-2005), la dynamique compétitive affectant le réservoir national s'avère limitée : ainsi durant toute cette période, le recours à chacun des répertoires reste-t-il donc possible et légitime.
- Sur chaque site, la composition du référentiel local prend appui sur ce réservoir national en sélectionnant un ou deux répertoires, tout en connaissant parfois des ajustements afin de tenir compte de l'actualité nationale. Avec le soutien plus ou moins actif de l'Etat local, cette composition cognitive et stratégique sert de base au maire et à son équipe pour organiser les accords interinstitutionnels au niveau de la commune et de l'agglomération. Se dégage ainsi un système local d'action assez cohérent, du fait des congruences existant entre le type de répertoire mobilisé, la configuration institutionnelle et le mode de transactions qui se déploie.
- Le chef de projet devient alors garant de la diffusion de ce référentiel et participe à ordonnancer les échanges à l'intérieur du système local : une grande part de son rôle consiste à ce que les déclinaisons sur les scènes infra-communales s'encastrent et contribuent à la logique d'ensemble ainsi formée. Il est aussi en charge d'assurer la fluidité des échanges avec les autres niveaux d'action (intercommunal, départemental, régional) et de rester en veille sur les évolutions qui pourraient parcourir le réservoir national.

L'activité de localisation de la politique de la ville correspond à une succession des épreuves et des tournois qui s'organisent et s'animent au niveau local mais aussi entre les différents échelons de la puissance publique et qui aboutissent à un rapprochement entre répertoires et

configurations institutionnelles. Malgré la diversité apparente des formes, ces éléments viennent confirmer que la gestion localisée de la question sociale perçue à travers la politique de la ville correspond à une forme d'institutionnalisation assez poussée. En effet, elle se traduit par des figures stables et cohérentes qui contribuent à stabiliser les règles de l'échange entre les différentes parties et permet d'anticiper les initiatives des différents protagonistes.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Nos enquêtes confirment que, derrière l'apparente dispersion et fragmentation de l'action publique que des auteurs comme de Maillard, Fontaine ou encore Warin ont cru pouvoir souligner, la mise en œuvre de la politique de la ville aboutit à des compositions localisées (référentiels locaux et configurations institutionnelles) assez cohérentes et spécifiques. En cela, nos travaux rejoignent les analyses en termes de modèles locaux de lutte contre la pauvreté (Le Galès, 2003, p.46), de systèmes locaux d'action publique (Loncle, 2011a), de systèmes locaux de *welfare* (de Leonardi, 2012, p. 43) ou encore de systèmes locaux d'intervention sociale (Andreotti, Mingione, 2013).

S'actualisant au sein des forums de politiques publiques, les différentes références cognitives et impulsions stratégiques font l'objet de rapprochements, de distinctions et de mises en compatibilité. Au niveau national, ces opérations d'ordonnancement débouchent sur la mise en visibilité de répertoires cohérents et possiblement compatibles entre eux. La construction d'un outil idéal-typique permet de préciser que ces différents répertoires, en nombre limité (4), fonctionnent alors comme des ressources offertes aux compositions locales.

Lors de l'enquête sur site, l'utilisation de cette typologie permet de souligner la stabilité des options cognitives et leurs liens avec les prescriptions stratégiques qui se déploient localement. Puis, en élargissant notre regard aux types d'acteurs mobilisés et aux relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres, nous en sommes venu à souligner la congruence qui, sur chaque site, relie cette cohérence cognitive, stratégique et instrumentale à la composition et au fonctionnement des configurations institutionnelles. Cette mise en relation des différents composants confirme l'aspect finalement assez hégémonique du cadrage produit et conforte l'utilisation du concept de référentiel local.

L'enquête sur site fonctionne aussi comme une montée en généralité qui permet de compléter notre proposition typologique initialement construite à partir de la littérature nationale : chaque répertoire de territorialisation se retrouve alors associé à une configuration institutionnelle.

Témoignant de la construction progressive de notre outil idéal-typique, le tableau suivant (Figure N8) vise à traduire cette montée en généralité. Ainsi complétée, il se substitue désormais au tableau présenté dans la première conclusion intermédiaire (Figure N°2, Chapitre 1)

Figure N°8.

Les 4 répertoires reliant territoire et question sociale

Etape N°2 - Orientations cognitives et stratégiques / Configurations institutionnelles

REPERTOIRES		AMENAGEMENT REPARATEUR	ADMINISTRATION INTEGRATIVE	GESTION MODERNISATRICE	DEVELOPPEMENT ENDOGENE
CONSTRUCTION DU PROBLEME	Catégorie « Quartier en difficulté »	« Cause »	« Conséquence »	« Révélateur »	« Ressources »
	Relation avec la question sociale	Production	Projection	Confrontation	Résolution
	Le territoire par rapport à la légitimité à agir	Handicap Urbanisme pathogène	Concentration des publics en difficulté	Précipité d'inégalités et de dysfonctionnements institutionnels	Identification des solutions
	Représentation des publics	Victimes	Usagers	Usagers clients	Acteurs politiques
ORIENTATION DE L'ACTION	Ligne d'action	<i>Planification stratégique</i>	<i>Prévention et Contrôle</i>	<i>Transformation institutionnelle</i>	<i>Animation</i>
	Fonction du territoire	Cible des investissements	Objet de sectorisation	Laboratoire pour expérimenter	Creuset pour susciter
	Références stratégiques	Réparation	Encadrement	Adaptation	Mobilisation
	Rapport à la norme centrale	Compensation	Application	Interprétation	Autonomie
CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES	Type de réseau	Communauté de politique publique	Système administratif coordonné	Réseau réformateur assez cohésif	Réseau thématique ouvert
	Outils de référence	Schéma	Cellule	Agence	Collectif
	Mode d'expertise	Cartographie	Observatoire statistique	Démarche qualité	Diagnostic participatif
	Culture de référence	Culture de l'ingénieur	Culture de l'administrateur et du gardien	Culture de l'entrepreneur	Culture de l'animateur
Référence au territoire		Zonage	Circonscription	Site	Réseau

Au vu de notre interrogation générale, retenons que, saisis à partir de la politique de la ville, les processus qui parcourent la gestion localisée de la question sociale concernent, aux niveaux national et local :

- les inférences qui se construisent entre la catégorie « quartier en difficulté » et l'appréhension des problèmes sociaux échappant à la protection sociale traditionnelle,
- les formes de territorialisation de l'action qui sont ainsi diffusées,
- l'incorporation des objectifs sociaux dans une diversité de segments d'action publique,
- la mise en place de nouvelles fonctions et de nouveaux métiers,
- le mode de gestion du tissu associatif et la place prise par les équipements de quartier.

Par sa rhétorique mais aussi à travers les phénomènes d'institutionnalisation qu'elle engendre, la politique de la ville recouvre ces différentes opérations dans ce qui s'affiche alors comme un projet d'ensemble. « *Par son discours et ses pratiques, la politique de la ville participe à construire de l'unité sur de l'hétérogénéité, aux niveaux local et national* » (Palau, 2005, p. 66). Sur chaque site, elle unifie les interventions à travers le déploiement d'un référentiel local ; au niveau national, elle permet de relier entre elles des stratégies locales assez diversifiées, grâce à la cohabitation, au sein d'un même réservoir, d'une pluralité des répertoires disponibles.

Afin de compléter chacune des deux parties de cette thèse, nous avons décidé d'y inclure ce que nous appelons une « *ligne de fuite* ». Se présentant de manière moins développée qu'un chapitre, celle-ci est conçue comme un élargissement de perspective.

Ligne de fuite

En optique, se représenter un objet en perspective donne naissance à des lignes de fuite. On peut ainsi dire qu'elles résultent d'une construction multidimensionnelle que l'on s'efforce de traduire dans un plan bidimensionnel. A l'image d'une problématique complexe qui doit trouver place dans un plan rédactionnel contraint, la ligne de fuite aide à se représenter un objet dont il n'est pas possible de respecter toutes les proportions.

« *Lignes de fuite. Pour un autre monde des possibles* », c'est aussi le titre d'un ouvrage de Félix Guattari rédigé au sein du Centre d'études et de recherches institutionnelles (CERFI) à destination du Ministère de l'Équipement, paru en 2011 après sa disparition. A la fin des années 1970, alors que le rôle modernisateur de l'État et le caractère infaillible du progrès sont remis en cause, il se demande comment lire l'histoire et y agir. « *Est-ce que la prolifération des équipements collectifs amène à une aliénation irréversible de l'économie de désir à la nécessaire obéissance. Ou bien, transversalement à ces équipements, ne se tisse-t-il pas une fonction d'agencement collectif qui va en défaire les aspects répressifs ?* » (Querrien, 2012, p. 229). Si en perspective, multiplier les lignes de fuite permet de se représenter l'horizon, pour Félix Guattari et aussi pour Gilles Deleuze, s'engager sur une ligne de fuite c'est prendre le risque de l'ouverture, de l'émancipation voire de la rupture. Ne ramenant jamais au même endroit, tracées sans modèle mais ne devant rien au hasard, les lignes de fuite ne définissent pas un avenir mais un devenir. Certains en manquent, d'autres les ont perdues...

« *Nous devons inventer nos lignes de fuite si nous en sommes capables,
et nous ne pouvons les inventer qu'en les traçant effectivement, dans la vie* »
(Deleuze, Guattari, *Milles plateaux*, 1980, p. 247-248).

Avec la première ligne de fuite, nous prenons le risque d'embrasser quatre secteurs d'action publique pour proposer une analyse comparée et extensive du recours à la territorialisation et statuer plus avant sur sa contribution à la gestion localisée de la question sociale. Consacrée aux coopérations franco-québécoises, la seconde ligne de fuite est l'occasion de réfléchir en quoi les épreuves partenariales que nous avons expérimentées à ces occasions peuvent aider à éclairer le développement de l'expertise sociale dans un régime d'Etat social actif.

1^{ère} Ligne de fuite

La territorialisation sectorielle et la solidarisation de l'action publique

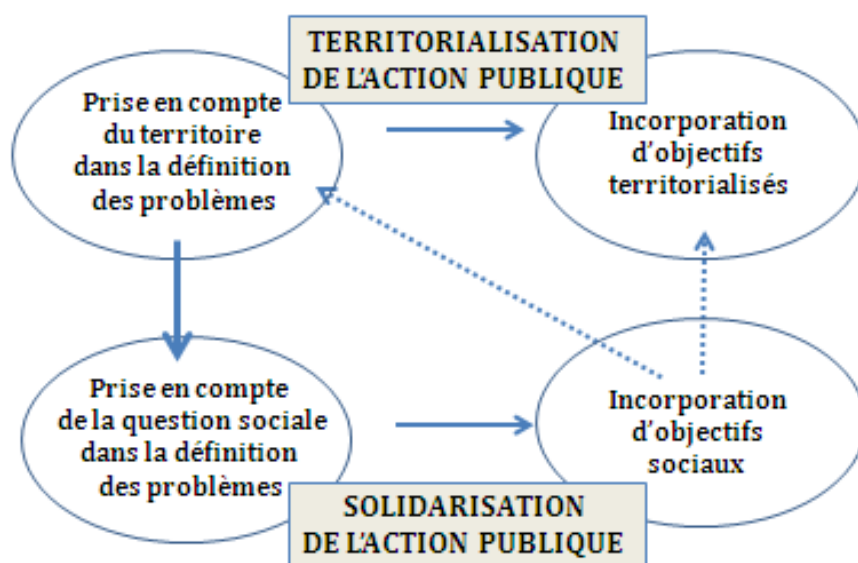
Cette première « *ligne de fuite* » est consacrée à la place prise par les territoires dans la localisation de l'action publique sectorielle. Cette territorialisation se conjugue avec « *l'extension des préoccupations sociales dans divers champs d'action publique* » et vise à prendre en charge les problèmes d'exclusion qui débordent les cadres d'action antérieurement proposés (Ballain, 2005, p. 14 et 17).

- A partir de 1995, la politique française en direction des quartiers en difficulté se déploie sur près de 500 sites. Elle représente alors une incitation majeure en direction des représentants des collectivités, des associations et de l'Etat local. Pour capter les ressources disponibles au niveau national, ceux-ci sont invités à sélectionner, parmi les explications causales disponibles au sein du réservoir national, celles qui apparaissent les plus adaptées à la situation locale. Ainsi, au niveau national et sur chacun des sites, s'engage une intense activité de définition, de négociation et de diffusion (localisation) visant à préciser la place prise par la référence au territoire dans la construction des problèmes sociaux (territorialisation).
- Tout au long de ces années et de celles qui vont suivre, cette vision territorialisée des problèmes sociaux et la localisation de leur gestion débordent ce cadre spécifique – celui de la politique de la ville – au point de se « disséminer » progressivement dans de nombreux secteurs d'action publique, « contaminant » toute une frange de politiques publiques sectorielles. Dans le sillage de la politique de la ville, de nombreuses autres politiques constitutives se déploient pour faire face à « *l'apparition massive des populations interstitielles (relevant de la pauvreté et de l'exclusion) qui ne peuvent être référées aux catégories de l'aide sociale* » (Lafore, 2013, p. 21).
- Cette référence faite concomitamment au territoire et à la question sociale devient un ingrédient essentiel des contractualisations spécifiques²⁵⁵ et en vient à innover les contractualisations intersectorielles²⁵⁶.

²⁵⁵ Contrat éducatif local (CEL), Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), Plan local d'insertion par l'emploi (PLIE), Contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDLPLD) ...

Nous qualifions ce double phénomène de « *socio-territorialisation* » afin de souligner d’une part, la référence grandissante faite au territoire pour définir et traiter bon nombre de problème publics [*territorialisation de l’action publique*] et d’autre part, que cette référence au territoire entraîne une prise en compte, elle aussi grandissante, de la question sociale dans la définition de ces problèmes, aboutissant à une incorporation d’objectifs sociaux dans toute une palette d’interventions publiques [*solidarisation de l’action publique*].

Figure N°9.
La socio-territorialisation de l’action publique



Cette diffusion localisée et trans-sectorielle de la prise en compte de la question sociale correspond de notre point de vue à une « *dissémination* », car ce processus s’avère assez erratique, sans véritable dessein supra ordonné. De plus, cette dissémination nous semble pouvoir être qualifiée de « *contamination* »²⁵⁷ ; l’incorporation d’objectifs sociaux²⁵⁸ dans bon nombre de politiques sectorielles ne se présentant généralement pas sous une forme explicite et/ou « sincère ».

- Soit elle ne dit pas son nom et avance relativement masquée : la territorialisation fonctionne alors comme un écran protecteur pour ceux qui ne veulent pas voir leur action rabattue vers un domaine d’action publique, celui de l’action sociale, dont nous avons vu

²⁵⁶ Contrat de Plan Etat-Région (CPER), Contrat d’agglomération, Contrat de pays...

²⁵⁷ Ainsi Roland Raymond utilise-t-il ce terme de « *contamination* » des différents domaines d’action publique par la question sociale en conclusion de l’ouvrage collectif consacré aux politiques publiques travaillées par la question sociale (Ballain, Gassman, Raymond, 2005, p. 313).

²⁵⁸ Prévention socio-éducative, lutte contre les inégalités, traitement des conséquences sociales de la ségrégation spatiale, attention aux plus vulnérables...

qu'il était peu valorisé. C'est en partie ce que diagnostique Philippe Garraud au sujet des politiques d'emploi ou de formation professionnelle aux prises, dans les années 1990, avec « *une logique de traitement social qui n'ose pas dire son nom* » (Garraud, 2000, p.144).

- Soit, inversement, elle correspond à un habillage local assez tactique et parfois opportuniste de logiques d'intervention étrangères à la question sociale, mais pour lesquelles la mise en avant d'objectifs sociaux permet de solliciter des ressources auprès d'autorités européennes ou nationales. Au sujet des politiques culturelles locales, Vincent Dubois et Pascale Laborier mettent aussi en évidence ces mécanismes de solidarisation affichés parfois de manière opportuniste (Dubois, Laborier, 1999)²⁵⁹.

Pour notre part, nous avons cherché à interroger les processus de territorialisation et leur influence en termes de solidarisation de l'action publique sectorielle, à travers une enquête menée en 2002 dans les secteurs de l'habitat, de l'emploi, de l'éducation²⁶⁰. A ces trois secteurs non directement sociaux, nous avons adjoint celui de l'action sociale repéré précédemment comme peu soumis aux influences de la politique de la ville. Ce travail a été mené dans le cadre d'une étude-recherche « *Territoires, politiques publiques, modes de management et cultures professionnelles* » réalisée dans le cadre d'une commande de la Délégation Interministérielle à la Ville (IDPAS, 2002, 2003). Nous avons tout d'abord consacré un travail de recension et d'analyse documentaire à chacun de ces secteurs en distinguant, tels qu'ils se présentaient au début des années 2000, la littérature grise et les travaux de recherche, en privilégiant parmi ces seconds, les travaux d'analyse politique :

- Ainsi, dans le secteur du logement, avons-nous pris appui sur les travaux de Philippe Zittoun concernant les référentiels en compétition, de René Ballain et de Marie Christine Jaillet au sujet des politiques locales de l'habitat et de Paule Quilichini sur les relations entre logement social et décentralisation (Zittoun, 2000 -, Ballain Jaillet, 1998 - Quilichini, 2001).
- Dans le secteur de l'emploi, les travaux de Bernard Simonin ont, depuis déjà plusieurs années, souligné la place du local dans les politiques de l'emploi tandis que, pour le compte

²⁵⁹ Le travail de ces deux auteurs est abordé d'un point de vue comparatif entre la France et l'Allemagne. En France, deux vagues de solidarisation de l'action culturelle sont mises en lumière : la première concerne les apports de l'éducation populaire à travers l'action socioculturelle. A partir de la fin des années 1980, la seconde vague se traduit par « *la commande publique d'œuvres d'art contemporain destinées à « restructurer l'espace urbain* » et à « *revitaliser le débat démocratique* » ; la mise en place d'*ateliers d'écriture pour les jeunes en difficulté* ; le soutien et la légitimation culturels de pratiques réputées spécifiques aux banlieues comme le rap ou les tags ; la tonalité parfois très « culturelle » des projets de réhabilitation élaborés dans le cadre de la politique de la ville. » (Dubois, Laborier, 1999, p. 265).

²⁶⁰ A l'époque (2002), dans les travaux consacrés au territoire dans l'action publique, nous n'avons pas trouvé de comparaisons intersectorielles, si ce n'est le travail que Philippe Mosse et Eric Verdier venait de consacrer aux déclinaisons régionales en matière de formation des jeunes et de politique hospitalière (Mosse, Verdier, 2002).

de la DARES, une recherche menée par Thierry Berthet s'était attachée à rendre compte de la diffusion progressive des principes et des modes de faire sous-tendus par la territorialisation (Simonin, 1999 - Berthet et al., 2002).

- Dans le secteur de l'éducation, parmi les nombreux travaux consacrés à cette question du territoire, notons les recherches de Bernard Charlot et d'Agnès Van-Zanten, les travaux de Martine Kerroubi concernant les ZEP ou encore le rapport ministériel sur les politiques éducatives locales à caractère interministériel (Charlot, 1994 - Van Zanten Agnès, 2001 - Kerroubi Martine, 2002 - Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche, 2003).
- Dans le secteur de l'action sociale, les travaux sur la référence au territoire ont été très tôt introduits par Jacques Ion (1990), puis ont été essentiellement consacrés aux impacts de la décentralisation. Il faut noter les travaux coordonnés par la MIRE sur les transformations concrètes qui affectent les métiers du travail social, mais il faut souligner les articles de Robert Lafore au sujet de la décentralisation, le travail de Philip Mondolfo sur le territoire comme catégorie d'action sociale et le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales consacré à la territorialisation des politiques sociales nationales (Ion, 1990 - Lafore, 1999, 2004 - Chopart, 2000 - Mondolfo, 2001 - IGAS, 2002).

Cette première phase a permis d'appréhender la place de la socio-territorialisation dans chaque secteur et de repérer quelques domaines d'action particulièrement concernés :

**Figure N°10. Secteurs d'action publique
et domaines particulièrement concernés par la socio-territorialisation**

SECTEUR D'ACTION PUBLIQUE	DOMAINES D'ACTION RETENUS POUR APPREHENDER LES PROCESSUS DE TERRITORIALISATION ET LEUR RELATION AVEC LA QUESTION SOCIALE
Habitat	Renouvellement urbain, politique de peuplement et gestion urbaine de proximité
Education	Administration scolaire : carte scolaire, projet d'établissement et zones d'éducation prioritaires
Emploi	Service public pour l'emploi et insertion par l'économie des personnes ayant des faibles qualifications
Action sociale	Travail social polyvalent au sein des conseils généraux et action sociale des CCAS

Afin d'enquêter sur l'influence de la référence au territoire pour les différents types d'acteur engagés dans chaque secteur, nous avons mené une campagne d'entretiens ²⁶¹ : 12 entretiens organisés au niveau national²⁶², 44 entretiens²⁶³ répartis en trois sites choisis en concertation avec la DIV : Nantes, Roubaix, Laval²⁶⁴.

Les acteurs ont été distingués en fonction des « métiers » exercés. Par métier nous entendons ce qui relève de la contribution sociale fondamentale à laquelle participe l'activité professionnelle (Heilbronn, 2012, p. 185). Nous avons ainsi distingué les métiers de la connaissance, les métiers de la décision, les métiers de l'encadrement intermédiaire et ceux de la mise en œuvre²⁶⁵. Cette catégorisation par métier a eu l'intérêt d'aider à rendre compte, de manière relativement analogue, de la division sociale du travail qui structure chacun des secteurs en question.

Pour organiser le traitement des matériaux, nous avons distingué, de manière similaire pour chaque secteur, trois plans. Il s'agissait de voir comment la référence au territoire interférait avec la construction des problèmes, avec l'orientation des stratégies d'action, avec le management institutionnel et les cultures professionnelles. Nous avons choisi ces trois plans en référence à l'approche cognitive qui distingue, de manière désormais relativement classique : « *Un noyau central (deep core) composé de croyances très générales s'appliquant à la plupart des politiques publiques, un noyau propre de politique publique (policy core) comprenant des perceptions et des croyances normatives cruciales s'appliquant à un secteur de politique publique et des aspects secondaires (secondary aspects) qui s'appliquent seulement à des pans spécifiques de ce secteur de politiques publiques* » (Sabatier, Schlager, 2000, p. 227).

Présentée dans cette section sous la forme de la synthèse conclusive complétée de quelques extraits d'entretiens²⁶⁶, notre analyse intersectorielle montre que, dans nombreux pans de l'action publique, les logiques de territorialisation disséminent une vision des problèmes

²⁶¹ Voir Annexe 1.2.

²⁶² Nous avons personnellement mené 10 entretiens avec les acteurs positionnés au niveau national. (8 en face à face, 2 par téléphone).

²⁶³ Ces 44 entretiens ont été réalisés par deux chargés d'étude travaillant dans le service dont nous avons la charge (16 en face à face, 28 au téléphone).

²⁶⁴ Le choix de Laval a été effectué pour des raisons d'accessibilité des terrains. Le choix de Nantes et de Roubaix visait davantage à tenir compte de réalités socio-urbaines contrastées (taille de la ville, dynamique socioéconomique).

²⁶⁵ Comme mentionné au titre de l'enquête sur les 4 villes de l'Ouest, nous n'avons pas anonymé les extraits d'entretiens relevant des acteurs ayant une acquies une forte visibilité. C'est particulièrement le cas ici pour les experts ayant une activité de publication tels que Michel Bonetti, Bernard Simonin, Jacqueline Costa-Lascoux, Joelle Bordet, Laurence Lévy-Delpa, Elisabeth Maurel...

²⁶⁶ Pour se référer à l'ensemble des matériaux et des analyses voir le document complet relatif à cette étude (IDPAS, 2002) ainsi que la synthèse analytique (IDPAS, 2003).

publics en lien avec la question sociale. Cette socio-territorialisation contamine une partie des stratégies d'intervention, en particulier en questionnant les modes traditionnels de management des institutions et les cultures professionnelles. Ce travail confirme aussi que cette dynamique peut s'apprécier à partir des quatre grands répertoires de socio-territorialisation précédemment repérés.

A. Le secteur de l'habitat : renouvellement urbain, gestion urbaine de proximité et de peuplement

Le secteur de l'habitat illustre le conflit entre interventionnisme étatique et libéralisme. Il est avant tout considéré comme un bien privé dont la production relève du système marchand. Cependant, l'État intervient afin de garantir des conditions propices au développement de ce marché et aussi de permettre une offre de logement social²⁶⁷. Au début des années 2000, cette politique privilégie des mesures de redistribution, passe par un élargissement de son objet (logement versus habitat) et appelle la coopération des collectivités locales. Ainsi les politiques locales de l'habitat correspondent-elles à « *une politique d'insertion urbaine à travers la prise en compte du logement par la politique de l'urbanisme et à une politique d'insertion sociale à travers la prise en compte de l'habitant* » (Quilichini, 2001, p. 4).

En matière de construction des problèmes publics, la référence au territoire dans le secteur de l'habitat contribue à la mise en exergue des quartiers d'habitat social. La spirale de dégradations dont certains sont l'objet, tant sur le plan du patrimoine, des fonctionnalités, de la composition socio-économique et de l'image, constitue un problème public de premier ordre. « *Après l'ère urbaine presque exclusivement consacrée à l'extension, nous sommes aujourd'hui dans un contexte nouveau qui devient celui du renouvellement urbain, du travail en milieu déjà riche de l'existant, et avec lequel il faut composer* » (CNV, 2001). Les analyses en termes de spécialisation spatiale et de ségrégation sociale mettent alors l'accent sur le triptyque reliant urbanisme déficient, manque de présence des bailleurs sociaux et déficience

²⁶⁷ Trois grandes périodes peuvent être repérées pour rendre compte de cette institutionnalisation sectorielle. La première correspond à l'émergence d'une politique du logement : l'État vient en soutien de l'initiative privée venant des philanthropes, du patronat et de la bourgeoisie éclairée. Après la Seconde Guerre mondiale, dans une situation de grave pénurie et de forte croissance économique, l'État se concentre sur la quantité de logements aidés. La troisième période commence avec la réforme du système de financement en 1977 et marque le passage d'une logique de construction à une logique de gestion constituée de deux volets : une politique macro-économique de l'État qui privilégie des mesures d'incitation fiscale et une politique sociale visant à faciliter l'accès au logement des populations les plus modestes

des services publics. La concentration spatiale des populations en situation précaire s'accompagne d'un déficit de socialisation de certains publics jugés difficiles.

Face à ces constats, la référence au territoire incite à des stratégies de rénovation urbaine qui se concrétisent par des programmes de restructuration, la réaffirmation des responsabilités patrimoniales des bailleurs sociaux ainsi que le développement, aux franges du secteur de l'habitat, de nouvelles fonctions de médiation sociale et de tranquillité publique :

- En matière de renouvellement urbain, les territoires-cibles font généralement l'objet de dédensification et de diversification de l'offre à travers des programmes de réhabilitation, de démolition-reconstruction. *« Si après des années d'effort, la diversification dans un quartier difficile recule, il faut éventuellement envisager des moyens plus radicaux, voire des démolitions massives. La démolition et non le simple curetage »* (François Ascher, contribution – Sueur, 1998, p. 165). Dans cette perspective, la référence au(x) territoire(s) permet de préciser les secteurs géographiques à restructurer, tout en obligeant à des stratégies larges et globales intégrant la recomposition des espaces et l'amélioration des transports publics. La conception et l'activation de stratégies de marketing s'avèrent aussi des compléments indispensables pour renforcer l'attractivité des territoires restructurés et mieux insérés dans le tissu urbain. *« Il y 5 ans, le taux de chômage sur la ville était de 32% et il reste à 23%. Nous avons tenté de rééquilibrer le peuplement en attirant une part des 17 000 personnes qui travaillent à Roubaix mais qui n'y habitent pas. Nous avons positionné nos agences sur les flux d'entrée de ville avec des vitrines travaillées affichant nos produits particulièrement attrayants. De 2 200 demandes par an, aujourd'hui nous en sommes à 3 800 »* [Directeur, OPHLM communautaire de Roubaix].
- En matière de *gestion urbaine de proximité*, la référence aux territoires de proximité vise à faire évoluer les relations entre les institutions - en premier lieu, les bailleurs sociaux - et les usagers-habitants à travers des processus de concertation locative, des démarches « qualité » mais aussi par le développement des fonctions de veille sociale et les stratégies de résidentialisation. *« La qualité d'accessibilité d'un espace public est liée à la lisibilité de son mode d'emploi, tout comme elle est liée à la compétence communicative des agents tenus de le justifier* (Joseph, 1998, p. 53). L'approche par quartier, qui se généralise, *« se traduit par la mise en place d'outils administratifs (directions transversales), politiques (élus de quartier), financiers (comptabilité analytique), cognitifs (observatoires, expertises) de régulation et d'aide à la décision »* (Emmanuel Dupont, contribution - Rencontres des acteurs de la ville, 2000, p. 45).

- Au croisement de ces deux registres du renouvellement et de la gestion, la maîtrise des *politiques de peuplement*, elle aussi, s'appuie sur des références territoriales allant de la dimension intercommunale à celle des îlots et des cages d'escalier. *« Il faut montrer un produit logement qui est supérieur en qualité et en rapport qualité / prix pour inverser l'image de ce quartier. Aujourd'hui on y arrive au niveau des jeunes couples qui acceptent de faire ce test en venant aux Dervallières pour bénéficier du produit logement intéressant. Mais notre obstacle, ce sont les familles avec des enfants. Elles ne veulent pas s'installer au milieu d'une Zone d'Education Prioritaire »* [Responsable de l'agence locale, Nantes Habitat].

La scène intercommunale est convoquée pour construire des stratégies permettant de « desserrer les contraintes du portage foncier » et ainsi favoriser une certaine dissémination du logement social dans l'ensemble du tissu urbain. L'approche par secteurs infra-quartiers est, elle, utilisée pour repérer les troubles de voisinage et pour réfléchir, de manière de plus en plus explicite, en terme de seuils de tolérance et de production de logements adaptés. *« Ce quartier connaît d'importants problèmes d'insécurité, de drogue, de pauvreté. Nous travaillons à la fois à soutenir des mouvements de décohabitation de jeunes adultes afin de donner un peu d'air dans le quartier mais aussi nous maintenons vides 100 logements, nous engageons la démolition partielle et le changement d'usage de 117 de ces logements sociaux dans le secteur le plus difficile de la ville »* [Directeur, OPHLM communautaire de Roubaix].

En matière de management institutionnel, le recours à la territorialisation vise à combiner des efforts d'entretien et de maintenance sur le patrimoine existant, des opérations foncières construites à moyen ou long terme, des démarches marketing empruntées aux opérateurs privés et des stratégies de peuplement maîtrisées :

- Sur le plan politique, confronté à la difficile question du portage foncier, le leadership des maires, entourés de leurs adjoints les plus proches, est tempéré par le fait que l'Etat local contrôle une partie des crédits et incite généralement à l'émergence d'une plus grande solidarité intercommunale, en particulier en s'appuyant sur les PLH et parfois sur les conférences intercommunales du logement.
- Sur le plan technique, une première étape s'est traduite, au sein des organismes HLM, par la localisation de services spécialisés à travers un système d'agences implantées dans différents secteurs du parc social. Une deuxième étape consiste en la mise en place de référents et d'antennes locales assurant une prise en charge polyvalente des questions d'habitat sur un espace géographique limité (unité territoriale et antenne de quartier des organismes HLM). *« Faisant suite au modèle très centralisé, les organismes de logement social ont mis en place dans les années 1980 des agences locales assurant la gestion de 2000 à 6000 logements.*

Actuellement, les services spécialisés ont tendance à perdre de leur influence et des équipes locales pluri-professionnelles sont responsabilisées sur des échelles beaucoup plus fines, comme à Marseille où une équipe polyvalente en charge de 200 logements » [Michel Bonetti, CSTB].

Dans le secteur de l'habitat, l'enjeu majeur de la territorialisation réside en l'articulation d'un pilotage politique et urbanistique d'agglomération et des interventions à la fois techniques et sociales sur une base infra-quartier. *« Le travail des Directions départementales de l'équipement se transforme en un travail de conseil et d'évaluation en matière de choix et d'imbrication des territoires pertinents. En particulier il s'agit de faire coïncider les études sur l'évolution du patrimoine et les études sociales » [Interlocuteur DGUHC].*

En guise de synthèse, nous pouvons avancer qu'au début des années 2000 les références qui parcourent le secteur de l'habitat se présentent sous la forme d'une combinaison issue de trois des quatre répertoires de socio territorialisation mis précédemment en lumière :

- Au sein du secteur de l'habitat, depuis les années 1970 et les premiers chantiers de réhabilitation, la référence à *l'aménagement réparateur* est explicite. Ce répertoire s'appuie, en particulier, sur la géographie prioritaire de la politique de la ville et se concrétise à travers les programmes de rénovation urbaine.
- Le répertoire de *l'administration intégrative* influence les politiques de peuplement pour lesquelles le territoire sert de support à des stratégies de répartition des populations et à des raisonnements plus ou moins explicites en termes de mixité et d'effet de seuil. Plus récemment, ce deuxième répertoire, que l'on retrouve dans le travail quotidien des gardiens d'immeubles, s'est aussi trouvé à l'origine des stratégies de résidentialisation et des fonctions de médiation et d'hospitalité.
- Le répertoire de *la gestion modernisatrice* se traduit, lui, par des démarches de marketing empruntées au secteur privé et par la transformation des antennes en agences polyvalentes organisées à partir d'un guichet unique. Le développement de l'approche « qualité » signe une transformation du « locataire-assisté et logé » en un « locataire-client » qui serait en droit d'attendre un service personnalisé.
- Le répertoire du *développement endogène* est plus rarement mobilisé, par exemple dans le cadre de démarche de promotion de réseaux de voisinage ou encore d'opérations visant à dynamiser la mémoire des lieux.

B. Le secteur de l'emploi : service public pour l'emploi et l'insertion par l'économique

En accompagnement des politiques économiques, les politiques d'emploi visent à agir sur les conséquences du chômage mais on considère généralement qu'elles n'ont qu'un effet limité sur la variation de son niveau. Derrière la multiplicité de dispositifs gérés par des institutions diverses (administrations - ANPE, ASSEDIC puis Pôle emploi – Missions locales...), trois grandes logiques d'intervention peuvent être distinguées qui, suivant les périodes, sont plus ou moins activées (Join-Lambert, 1994 – Penaud et al., 2013) :

- Les actions visant la diminution de l'offre de travail à partir de dispositifs tels que l'encouragement des départs en pré-retraites, l'allongement de la durée des études, les stages, les aides au retour des travailleurs étrangers...
- Les actions de maintien et d'augmentation de la demande de travail à partir de dispositifs tels que l'indemnisation du chômage partiel, le développement de l'emploi dans le secteur non marchand, les aides à la création d'emplois, les aides à la création d'entreprises par l'encouragement de l'entrepreneuriat...
- Les actions visant à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail à partir de dispositifs tels que les actions pour la transparence du marché du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, le renforcement de la formation professionnelle....

Ces logiques d'intervention se combinent avec les objectifs d'intervention en direction de publics spécifiques visant à :

- améliorer la qualification par le biais de formations, stages, alternances, contrats de qualification,
- compenser le désavantage comparatif par l'exonération des charges sociales et par les aides à l'embauche,
- accompagner la mobilisation active des demandeurs d'emploi,
- éviter une exclusion trop longue grâce à la création d'activités d'insertion et d'emplois spécifiques.

La crise économique des années 1980 introduit le territoire comme composante importante du problème public de l'emploi. Cette référence se retrouve au centre des nombreuses mesures qui se succèdent : *« il ne se passe pas deux ans sans que de nouvelles mesures apparaissent et que des dispositifs existants soient remodelés, mobilisant des systèmes d'action*

différents quant à la définition des rôles et la division des tâches entre organisations administratives ou publiques concernées » (Garraud, 2000, p. 115).

Cette territorialisation invite à repérer et à confronter localement les caractéristiques de la population en demande d'emploi avec celles du tissu économique formé par les entreprises, les associations et les administrations. Sa fonction première consiste en un diagnostic permanent du marché local du travail et incite à orienter la mobilisation institutionnelle²⁶⁸ vers la prise en charge des désajustements locaux mis à jour et analysés. Ainsi la territorialisation des politiques de l'emploi croise-t-elle le développement des politiques d'insertion et se concrétise par une attention toute particulière vis-à-vis des publics spécifiques : *« C'est à travers le développement des politiques d'insertion, avec la notion de relations de proximité et de relations inscrites dans la durée, que la référence au territoire dans les politiques de l'emploi s'est diffusée. Auparavant, les politiques de l'emploi étaient essentiellement conçues sur un mode macro-économique comme par exemple avec la baisse du coût du travail prônée par la loi quinquennale pour l'emploi » [Bernard Simonin, C.G.P.].* Pour Philippe Garraud, cette référence à l'insertion vient alors signer une transformation du sens de l'action publique, *« permettant d'articuler le professionnel et le social et de permettre l'émergence d'un nouveau type de politique qui s'inscrit, et souvent au prix de la contradiction et de l'ambiguïté, tout autant dans une perspective d'emploi que dans une perspective sociale ».* (Garraud, 2000, p. 228).

Du point de vue stratégique, l'enjeu de la territorialisation consiste, par le biais du Service public local pour l'emploi (SLPE)²⁶⁹ à articuler les échelles sur lesquelles s'organisent le soutien et l'incitation fiscale aux entreprises²⁷⁰, l'évolution de l'offre de formation et les programmes d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Complémentairement, la constitution locale de l'offre d'insertion professionnelle passe par le repérage des activités socialement utiles : dans ce cas, le territoire est perçu comme le creuset de besoins sociaux non couverts et représente dans cette perspective un gisement d'emplois potentiels²⁷¹.

- La référence au territoire sert donc à construire des opérations de prospection et d'adaptation des offres d'emploi en direction des entreprises, tout en étant le support d'opérations d'accueil, d'évaluation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. *« Il*

²⁶⁸ Elle s'organise dans les années 2000 autour de 439 sections d'inspection du travail et de 365 zones opérationnelles organisant la lutte contre le chômage de longue durée (secteurs ANPE).

²⁶⁹ Le SLPE regroupe au début des années 2000, les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), les Agences nationales pour l'emploi (ANPE), les Missions locales ou encore les Plans locaux d'insertion par l'économique (PLIE).

²⁷⁰ Par exemple, comme dans le cas emblématique des Zones franches urbaines (ZFU).

²⁷¹ Au sujet de la territorialisation du SPE, des marges de manœuvre des acteurs locaux et de la culture du résultat voir le chapitre « Les territoires de l'action publique contre le chômage » (Garraud, 2000, pp. 151-182).

faut que ce qui se crée sur Roubaix bénéficie aux Roubaisiens quand bien même nombre de ceux qui sont sans emploi présentent des handicaps en termes de qualification, d'âge et d'origine ethnique. Lorsque l'enseigne, nous devons agir pour que les postes aillent à des personnes sans emploi. Dans le cadre d'un contrat d'objectifs entre la Ville, l'entreprise Casino qui crée 350 emplois et notre association, nous utilisons la méthode de recrutement par habileté, qui valorise le potentiel de compétences et non l'attestation par un diplôme » [Directeur PLIE, Roubaix].

- En ce qui concerne les personnes les plus éloignées du marché du travail, la référence au territoire doit permettre que se construise une relation dynamique entre un agent public et une personne en situation d'insertion. Ici l'ancrage territorial se veut synonyme de stabilité et de proximité au profit d'une approche globale de la personne par un référent unique. Mais cette référence au territoire ne doit pas occulter la question des mobilités. Ceci concerne les mobilités sortantes : *« Il faut que les gens sortent de ce territoire pour aller voir ailleurs » [Directrice de l'agence locale de l'ANPE, Nantes]. « Penser une action d'accompagnement d'un public sur un quartier en se limitant aux emplois offerts sur ce même quartier relève de l'imbécillité » [Directrice, PLIE, Roubaix].* Ceci concerne aussi les mobilités entrantes : *« Pour fournir de la main d'œuvre aux abattoirs, on cherche ailleurs parce que sur le marché local on n'y arrive pas aujourd'hui. Aujourd'hui par exemple mon collègue est à Metz parce qu'on essaye de faire venir des gens. Nous cherchons dans l'Oise, dans l'Orne, dans le Nord... Autre exemple, les maçons, nous les recherchons à la Réunion » [Directeur délégué ANPE, Mayenne].*

En matière de management institutionnel, dans le secteur de l'emploi, la territorialisation est le support d'une réorganisation modernisatrice, mettant l'accent sur la nécessaire mutation des pratiques. La référence au territoire prolonge le mouvement de responsabilisation des services déconcentrés de l'Etat initié par la délégation d'enveloppes budgétaires globales, tout en se déployant dans un univers assez hiérarchisé où se développe la culture du résultat à partir d'un système interne d'évaluation relativement localisé. *« Le service public pour l'emploi est organisé avant tout à l'échelle départementale et non pas locale. L'encadrement est issu d'un corps constitué par des inspecteurs et parce que l'ANPE est construite sur une structure hiérarchique. De ce fait, il ne faut pas s'étonner que le recours au territoire sert à la maîtrise des procédures et à une culture du résultat qui constitue un élément de gestion des carrières » [Bernard Simonin, C.G.P.].*

En charge de produire des diagnostics locaux partagés et de fluidifier les procédures de gestion administrative, la constitution du « Service public pour l'emploi » renforce

l'intégration territoriale des différentes institutions, permet une mise en ordre des initiatives et aboutit à un encadrement croissant des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle. « On a changé d'échelle de solidarité qui nécessite une réflexion sur la construction des outils plus professionnels sur des territoires plus larges. Cela suppose un travail d'adaptation et de professionnalisation des acteurs et de ne pas rester dans une simple logique de guichet » [Directeur du PLIE, Nantes]. Cependant l'approche territoriale dans les politiques publiques d'emploi, bien que faisant jouer des échelles plus fines (bassins d'emploi, agglomérations, communes et quartiers), renforce l'échelon départemental par la diffusion d'une dynamique modernisatrice et gestionnaire, sans qu'on puisse y voir une profonde remise en cause de la logique d'action publique sectorielle par la valorisation véritable des exigences du développement local.

En guise de synthèse, nous pouvons avancer qu'au début des années 2000 les références qui parcourent le secteur de l'emploi se présentent sous la forme d'une combinaison de deux des quatre répertoires de socio territorialisation, tout en faisant quelques emprunts aux autres répertoires.

- Le recours à la sectorisation assure, avant toute chose, une couverture nationale visant à prendre en charge les flux de demandeurs d'emploi et à assurer un égal accès de tous au service public de l'emploi. Ici, le répertoire est clairement celui de *l'administration intégrative*.
- Cette perspective est interrogée par celle de *la gestion modernisatrice* qui, à partir des réalités locales, cherche à caractériser les marchés locaux, met en avant les spécificités des bassins d'emploi et vise la construction de stratégies ajustées aux caractéristiques des populations. La diffusion de ce second répertoire se concrétise à travers les diagnostics locaux, par la répartition au plus près du terrain des enveloppes globalisées de crédits, le fonctionnement interinstitutionnel au sein du SPE et la mise en place de guichets uniques. La territorialisation sert aussi de support au travail d'intégration des différents acteurs institutionnels et aboutit à la diffusion d'une culture de la performance au sein d'institutions construites sur un fonctionnement assez bureaucratique.
- Avec un accent tout particulier mis sur les territoires en ZUS ou en reconversion industrielle, d'une part, et avec l'activation des emplois d'utilité sociale comme dans le cas des emplois jeunes et du RMI, d'autre part, les politiques de l'emploi se rapprochent parfois des répertoires de *l'aménagement réparateur* et de celui du *développement endogène*.

C. Le secteur de l'éducation : carte scolaire, projets d'établissement et ZEP

Une caractéristique majeure du système d'éducation français est sa centralisation. A partir des années 1950, ce système fait face à un élargissement du public du fait de la scolarisation de tous les enfants au second degré ; la diversification des parcours et la maîtrise départementale du flux des élèves nécessitent alors le développement des procédures d'orientation. « *Le découpage départemental. A travers l'Inspection académique et le contrôle qu'elle exerce sur les collèges, le département est un support géographique exemplaire de la souveraineté nationale* » [Jacqueline Costa-Lascoux]. Dans ce cadre, la carte scolaire permet le contrôle des affectations au sein des équipements et des filières ainsi que la gestion des effectifs scolaires.

Les lois de décentralisation (1983, 1985) et la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 apportent une rupture avec l'école de Jules Ferry en plaçant, au centre de l'acte éducatif, l'élève dans sa diversité sociale et référé à ses inscriptions territoriales (Saisi, 1994, pp. 19-20). Désormais, la fonction moderne de l'école consisterait aussi à refonder les liens sociaux, combattre les inégalités et prévenir les conduites à risques. Articulées avec ce mouvement de déconcentration et de décentralisation, les politiques scolaires s'élargissent aux politiques éducatives et sont alors affichées comme devant être étroitement associées aux politiques d'aménagement local et de développement social.

En matière de construction du problème public de l'éducation, corrélée avec les questions de ségrégation sociale, la référence au territoire s'impose progressivement comme un support indispensable pour appréhender les inégalités scolaires et s'attaquer aux situations d'échec scolaire. « *Il existe une connexion directe entre l'habitat et le niveau scolaire des élèves* » [Directeur Général Education, Ville de Roubaix]. Dans ce cadre, les acteurs de l'Education nationale se retrouvent confrontés à la paupérisation des familles situées dans les quartiers d'habitat social. « *Ce sont des gens qui vivent parfois dans une détresse et un dénuement complets. Lors des commissions de Fonds social au sein de l'établissement, on constate des situations qu'on ne pourrait pas imaginer autrement* » [Principal de collège, Laval]. A partir de cette référence au territoire vécu, les thèmes de l'absentéisme, du décrochage et de la souffrance (Dejours, 1998) se retrouvent de manière assez récurrente dans le discours des acteurs : « *Certains élèves ne comprennent rien, ils ne voient pas du tout où on les emmène, ils ont des notes catastrophiques qui les démobilisent complètement. Il y a une énorme souffrance dans les collèges* » [Laurence Lévy-Delpla, D.I.F.].

Le recours au territoire s'envisage alors pour faire face à l'accueil des populations d'origine étrangère : « *L'accès massif au dispositif du second degré des enfants et des adolescents d'origine étrangère, parfois de la quatrième génération, est un des facteurs les plus importants ayant mis à mal la gestion uniforme de l'Education, qui aujourd'hui débouche sur cette territorialisation* » [Jacqueline Costa-Lascoux]. Il constitue aussi un révélateur et une ressource par rapport à la question du climat scolaire des établissements et aux phénomènes de violence en milieu éducatif.

Dans cette logique, la référence au territoire incite à des stratégies éducatives adaptatives, c'est-à-dire prenant en compte les problématiques vécues. « *L'autonomie, telle qu'elle est conçue actuellement, apparaît potentiellement intéressante, notamment en ce qu'elle permet d'avoir un cadre national au sein duquel j'adapte mon programme au public que j'ai* » (Dubet, 1999, p. 152-153). Par exemple, les zones d'éducation prioritaires et les dispositifs spécifiques pour les enfants primo-arrivants vont dans le sens de l'adaptation territoriale du système général, de même que les classes-relais, la mise en place d'ateliers pédagogiques ou encore les expérimentations culturelles. « *Si bon nombre d'écoles en ZEP ont un très bon niveau avec une forte valeur ajoutée, cela est dû aux opérations particulières qui y sont menées en direction des enfants dans le cadre du projet éducatif de l'établissement* » [Directeur Général Education, Ville de Roubaix].

De leur côté, face aux effets pervers de la carte scolaire (Van Zanten, 2000, 2001), les responsables d'établissement, souvent épaulés par les collectivités, sont de plus en plus nombreux à souhaiter réinjecter des objectifs de mixité sociale, par le biais des contrats de réussite, des pôles d'excellence et des filières particulières. « *On essaye de créer des pôles d'excellence dans ces écoles afin de démontrer que les ZEP ne sont pas complètement fermées sur elles-mêmes et qu'elles accueillent aussi des choses élitistes* » [Inspecteur d'académie adjoint, Laval].

En fait la territorialisation introduirait deux sortes de stratégie adaptative :

- d'une part, il s'agit d'adapter les normes de la performance scolaire et de la transmission des savoirs en fonction des dispositions sociales et culturelles des élèves localement situés « *Tout ce qui est imposé de manière nationale fonctionne assez difficilement dans notre établissement. On est vraiment dans une pratique d'adaptation aux élèves, dans la prise en compte du terrain et des besoins de notre public* » [CPE de collège, Nantes].

- d'autre part, en parallèle, il s'agit de faire évoluer la qualité et la diversité de l'offre locale de formation en mettant en place des filières et des dispositifs attractifs afin de positionner l'établissement sur un « quasi-marché » localisé et concurrentiel.

En matière de management institutionnel dans le secteur de l'éducation, la référence au territoire introduit les bases d'une autonomie partielle des acteurs locaux en charge de l'administration de l'éducation, couplée avec une relative contractualisation locale des objectifs nationaux. *« Cette contextualisation ne dédouane pas des objectifs nationaux mais permet d'adapter les chemins suivis en fonction des projets d'établissement. Ensuite, en termes d'évaluation, les calculs d'indices synthétiques croisent les données sociodémographiques. En particulier le pourcentage d'enfants étrangers, le taux de ceux qui ont un retard en 6^{ème} et les résultats aux évaluations nationales sont pris en compte. Ils permettent de raisonner par écart à la moyenne »* [Interlocuteur DPD]. Se généralisant progressivement, l'utilisation de ces instruments poursuit l'objectif d'apprécier nationalement les situations locales, en situant chaque établissement par rapport à son département et son académie. *« A travers les indices synthétiques, nous cherchons à éliminer les effets de structure d'âge et de CSP pour apprécier la valeur ajoutée de chaque établissement et nous raisonnons de plus en plus en terme d'indicateurs locaux de performance »* [Interlocuteur DPD].

Dans ce cadre, la référence au territoire incite les acteurs éducatifs à l'élaboration des projets d'établissement, favorise l'émergence de plateaux techniques originaux et encourage la construction des partenariats externes. Toutefois, cette sensibilité au territoire entraîne des tensions entre les acteurs positionnés sur la transmission du savoir et les acteurs administratifs ou socio-éducatifs dont les missions s'avèrent plus ouvertes sur l'environnement. *« Il n'y a pas forcément de consensus : les enseignants ne sont pas forcément en phase avec la politique et les partenariats locaux qui sont développés »* [Principal, Collège Laval].

A contrario, dans les territoires les plus défavorisés, cette dissonance interne aurait tendance à s'estomper devant la nécessité de faire face collectivement aux situations les plus difficiles. *« Après un gros coup dur dans le quartier, il y a une répercussion dans l'établissement. Dans ces moments-là tout le monde est présent et tout le monde s'y met. Il n'y a pas d'un côté les surveillants avec la CPE et de l'autre côté les profs. Dans l'adversité, on a plus tendance à se serrer les coudes »* [CPE de collège, Nantes]. *« Aujourd'hui, il ne faut pas mésestimer l'épreuve de la réalité. Par petites touches, sur le mode expérimental, le changement est à l'œuvre dans les communautés éducatives qui travaillent au sein des territoires les plus difficiles »* [Jacqueline Costa Lascoux].

En définitive, dans le secteur de l'éducation, la référence grandissante au territoire entraîne des logiques de concurrence entre les établissements tout en légitimant la reconnaissance des écarts culturels et un affaiblissement de la portée des normes scolaires nationales. En fait, à travers le renforcement de l'autonomie des équipes éducatives, l'enjeu de la territorialisation est de rendre compatibles, à travers la mise en place des projets d'établissement, la promotion progressive d'une culture du résultat et l'élargissement des finalités socio-éducatives. Dans un contexte de forte persistance institutionnelle, il est permis de penser que ces nouvelles manières de faire viennent davantage s'ajouter aux pratiques ancrées que s'y substituer²⁷². Cependant, l'accumulation de transformations instrumentales même localisées et de modifications dans les manières de faire des agents peuvent entraîner un glissement plus substantiel²⁷³. En particulier, à partir de la territorialisation grandissante des politiques éducatives, les principes d'équité et d'efficacité en viendraient à se substituer aux principes d'égalité et d'uniformité : « *Territorialiser, n'est possible qu'au prix d'une réinterprétation de l'impératif démocratique, qui n'est plus défini comme mouvement vers l'égalité mais comme maîtrise par chacun de son cadre de vie et de son environnement* » (Charlot, 1994, pp. 209-210).

En guise de synthèse, nous pouvons avancer qu'au début des années 2000 le secteur de l'éducation se structure toujours très fortement autour du *répertoire de l'administration intégrative*, en particulier en ce qui concerne la gestion des effectifs à partir de la carte scolaire et les logiques d'orientation des élèves. Cependant, progressivement, on assiste aussi à des emprunts à deux autres répertoires mis précédemment en lumière :

- Depuis les années 1980, face à l'échec scolaire et à ses composantes sociales, les principes du traitement égalitaire font l'objet de l'instillation d'une dose de discrimination positive et donc d'*aménagement réparateur* en particulier avec les ZEP.
- Deuxième hybridation du modèle républicain, depuis une quinzaine d'années, la définition de projets d'établissement pousse à la responsabilisation des échelons intermédiaires. Cela se traduit par une diffusion de la *gestion modernisatrice* basée sur des raisonnements en termes de marché local de l'éducation. Cette perspective débouche sur des logiques d'excellence mais aussi des logiques de relativisation des normes scolaires dans le cas de territoires défavorisés. La diffusion par le Ministère d'outils d'évaluation des

²⁷² Lindblom a mis en avant l'importance du courant incrémental dans les apprentissages et les changements en matière d'action publique. Dans cette logique incrémentale, des évolutions, en apparence mineures, liées aux négociations entre acteurs et aux compromis trouvés localement, alimentent des processus d'apprentissage collectif (Muller, Surel, 1998, p. 125).

²⁷³ Par exemple dans le secteur de la protection sociale, aucun des changements instrumentaux pris isolément (instauration du RMI, CSG, évolution des rôles entre représentants de l'Etat et représentants des organismes paritaires) ne paraissait transformer en profondeur le système. Cependant, au fil du temps et par un effet de conjonction et d'amplification, ces « modifications techniques » ont contribué au passage d'un système assurantiel à un système beaucoup plus mixte (Bonoli, Palier, 1999).

établissements, pondérant les indicateurs de résultats par des indicateurs sociaux, reflète cette perspective de l'adaptation de la norme nationale par la prise en compte du contexte socio-territorial.

D. Le secteur de l'action sociale : travail social polyvalent et action des CCAS

L'action sociale s'appuie sur un tissu pluraliste d'institutions allant des services de l'Etat aux collectivités, des organismes de sécurité sociale aux associations²⁷⁴. Dans ce cadre, le développement de la référence au territoire s'est accompagné depuis vingt ans de la constitution de l'exclusion en problème public et de celle de l'insertion en philosophie d'action. Ceci correspond à une forme de renouvellement idéologique, la territorialisation s'accompagnant de la dénonciation des effets pervers de l'assistance, de celle de la non efficience des dispositifs sociaux trop bureaucratiques voire de l'esprit de routine des travailleurs sociaux. *« Les spécificités locales sont diverses et variées : concentration géographique d'allocataires du RMI, afflux de populations étrangères le plus souvent en irrégularité, absence d'assistantes maternelles, effectifs importants d'enfants placés... Se référer au territoire doit inciter à tricoter une pratique partenariale locale qui prenne appui sur la connaissance des personnes qu'ont les travailleurs sociaux »* [Responsable mission « Projets de Territoire », Conseil général du Nord].

Historiquement, en matière de stratégie d'intervention, la référence au territoire a été le support d'un étroit maillage de la population par les intervenants de terrain, organisant dans la durée des accompagnements souvent familiaux (Service social polyvalent de secteur)²⁷⁵ ou apportant une réponse ponctuelle face à l'urgence sociale (Centre communal d'action sociale, CCAS). La territorialisation fait alors fonctionner le triptyque : proximité compréhensive aux usagers, polyvalence d'intervention et partenariat localisé. *« La référence au territoire complète la compréhension psychosociale des usagers. C'est aussi le support de construction d'un réseau partenarial et c'est l'espace social dans lequel l'intégration de ceux dont ils s'occupent doit se réaliser »* [Interlocutrice DGAS].

²⁷⁴ Concernant le développement sociohistorique de ce « quasi-secteur », voir première partie I (sect. 1, Ch. 1)

²⁷⁵ La circulaire du 12 décembre 1966 précise les caractéristiques des circonscriptions d'action sociale (entre 40 000 et 50 000 habitants). La circulaire du 15 octobre 1975 précise le contenu de la polyvalence de secteur en se référant à la notion d'action sociale globale. La circulaire du 1^{er} mars 1976 précise que la circonscription doit favoriser la circulation horizontale de l'information à l'intérieur d'une zone géographique donnée et étendre ces échanges à tous les représentants publics et associatifs intéressés par l'action sociale.

La référence au territoire est ainsi au centre des débats méthodologiques concernant le dosage pertinent entre accompagnements individuels, actions collectives et développement social local (Sanchez, 1991). « *Quand je recrute une assistante sociale, dans la fiche de poste, il y a l'accompagnement individuel et le travail collectif. Il en va de même pour la responsable de zone qui doit pouvoir assumer la responsabilité hiérarchique du personnel de service social et l'animation de projet en développement local* » [Responsable service social départemental Mayenne, entretien 2002]. Pour autant cette perspective représente parfois une injonction paradoxale : « *Le développement de l'action collective est affirmé par les institutions comme quelque chose de très important dans nos missions mais en fait, on sait que c'est sur les accompagnements individuels que nous sommes véritablement attendus* » [AS, Service départemental d'action sociale, Nantes].

En matière de management institutionnel, cette référence au territoire encourage des déconcentrations fonctionnelles, hiérarchiques et parfois budgétaires tout en soutenant la construction de partenariats innovants, en particulier autour de l'intercommunalité de projet :

- Depuis le début des années 2000, la déconcentration de l'action sociale départementale, se concrétise par la création d'agences locales et d'unités territoriales intermédiaires. « *Aujourd'hui, nous avons une organisation structurée en fonction de cette volonté de proximité. A travers les huit zones d'animation sociale, on renforce les liens hiérarchiques mais aussi on cherche à animer un espace de développement de projets où se tissent des liens sociaux* » [Directeur service départemental d'action sociale, Mayenne]. La géographie organisant l'intervention du service social est alors soumise à débats : le découpage en secteurs géographiques, symbole de l'autonomie et de la polyvalence des professionnels, étant concurrencé par l'intervention, sur un territoire plus large, qualifié parfois de « déssectorisé »²⁷⁶. « *J'ai travaillé en déssectorisation quand j'ai commencé. Cela s'est très bien passé, mais quand on arrive sur un territoire, on ne connaît pas ses collègues et on ne sait pas comment on va travailler. Quand on a son secteur à soi, son territoire, on n'a pas de questions à se poser* » [AS, Conseil général des Pays de la Loire].
- A côté de leur mission d'instruction de l'aide sociale légale, les communes disposent d'une compétence résiduelle en matière d'action sociale se traduisant actuellement par une reconversion des agents administratifs vers des tâches d'accompagnement social voire d'animation territoriale. Dans le cadre de cette transformation, l'intervention des CCAS s'organise de plus en plus sur la base de territoires infra communaux afin de développer

²⁷⁶ Ces tentatives de déssectorisation à l'échelle des quartiers urbains en particulier sont souvent à mettre en parallèle avec l'engagement des Conseils généraux dans la politique de la ville.

l'accueil de proximité, de décloisonner l'action et de renforcer les collaborations internes et externes (Daran, 1999). « *Suivant le dynamisme politique des municipalités, les CCAS peuvent être invités à intervenir sur une base territoriale. Ainsi, on voit se mettre en place des initiatives autour de l'information et l'accès aux droits entre CCAS et centres sociaux ou encore des articulations entre les interventions dans le domaine des personnes âgées et le développement d'associations intermédiaires et de régies de quartier* » [Elisabeth Maurel, GREFOS]. Cependant, cet élargissement des missions est parfois freiné par la massification des demandes et le durcissement des relations avec certains usagers, phénomènes qui invitent alors certains CCAS à maintenir un minimum d'administration territorialement distancée. « *Pour nous, investir le quartier, c'est participer aux réunions de quartier, accentuer la relation avec les chargés de quartier, participer aux actions d'insertion... Mais par contre, pour le moment, on reste dans une optique de centralisation de l'accueil : Il y a des questions d'encadrement, de sécurité et s'il y a un problème, on sait qu'il y a un encadrant prêt à intervenir* » [Directeur, CCAS, Nantes].

Ce mouvement de territorialisation s'accompagne aussi d'un processus de légitimation du développement social local. « *Alors, petit à petit, on amène les travailleurs sociaux et les psychologues de l'aide sociale à l'enfance à une plus grande prise en charge de la dimension territoriale même si on constate qu'ils sont toujours ancrés sur une analyse très individuelle* » [Responsable, Circonscription d'Action sociale, Nantes]. Cette évolution dans les registres d'intervention se heurte alors à des résistances, dont une partie peut être liée à des réserves déontologiques. « *Dans le cadre d'une opération de démolition-reconstruction, nous avons souhaité qu'une de nos équipes sociales s'investisse fortement. Les travailleurs sociaux ont interpellé leur directeur territorial en craignant que l'on vienne à leur demander de dévoiler ce qu'ils savent sur certaines familles pour mieux les expulser* » [Responsable mission « Projets de Territoire », Conseil général du Nord].

Dans le secteur de l'action sociale, la référence au territoire apparaît au centre d'une situation conflictuelle, sans doute peu bruyante mais bien réelle, entre les employeurs et les agents de terrain. Le territoire est utilisé par les uns comme levier de changement et de modernisation et par les autres comme le lieu du repli identitaire et de l'autonomie des pratiques. « *Dans mon quotidien et sur mon secteur, j'ai ma pratique et il n'y a aucun contrôle là-dessus et je pense que c'est ce qui gêne beaucoup la hiérarchie qui ne peut contrôler ni nos horaires, ni le contenu de nos entretiens* » [AS, Conseil général de Mayenne].

D'autre part, si le registre de la proximité est bien présent dans tous les discours, il semble cependant que la massification des demandes ait comme conséquence une certaine distanciation des organismes par rapport aux sites les plus défavorisés²⁷⁷.

En guise de synthèse, nous pouvons avancer qu'au début des années 2000 le secteur de l'action sociale s'organise toujours très fortement *autour du répertoire de l'administration intégrative*. En effet, depuis le milieu des années 1960, un maillage national en circonscriptions, elles-mêmes découpées en secteurs, est à la base d'une intervention sociale conçue dans une visée d'*administration intégrative*. Sur cette base géographique, chaque Français doit pouvoir accéder aux prestations sociales facultatives et se voir offrir une offre d'accompagnement social individualisé. Dans cette optique, les familles sont dirigées vers les services des DDASS et les personnes isolées vers ceux des bureaux d'aide sociale.

Cependant, l'action publique dans ce secteur se construit en combinant des références issues de deux autres répertoires de socio territorialisation mis précédemment en lumière, ces deux types d'emprunt pouvant alors alimenter la notion de projet social de territoire qui émerge progressivement :

- Avec la décentralisation des années 1980, le répertoire de la *gestion modernisatrice* prend peu à peu place dans ce paysage. A partir de la mise en place de guichets plus polyvalents, les équipes se voient confier une partie du pouvoir stratégique. Ainsi les unités d'action sociale des Conseils généraux et les antennes locales des CCAS sont-elles progressivement envisagées comme des lieux de régulation des politiques publiques. Au sein de ces nouvelles instances, les procédures devraient pouvoir être adaptées en fonction du type de population concernée et en fonction de la récurrence des besoins sociaux.
- Ces mêmes équipes sont invitées à s'ouvrir sur le monde de l'insertion, de l'éducation, de la santé et du logement... Il s'agit, en partenariat, d'élaborer des diagnostics, de mobiliser les usagers de l'action sociale, et plus largement les acteurs sociaux, afin de mettre en place des projets collectifs et des projets sociaux de territoires en s'appuyant sur le répertoire du *développement endogène*.

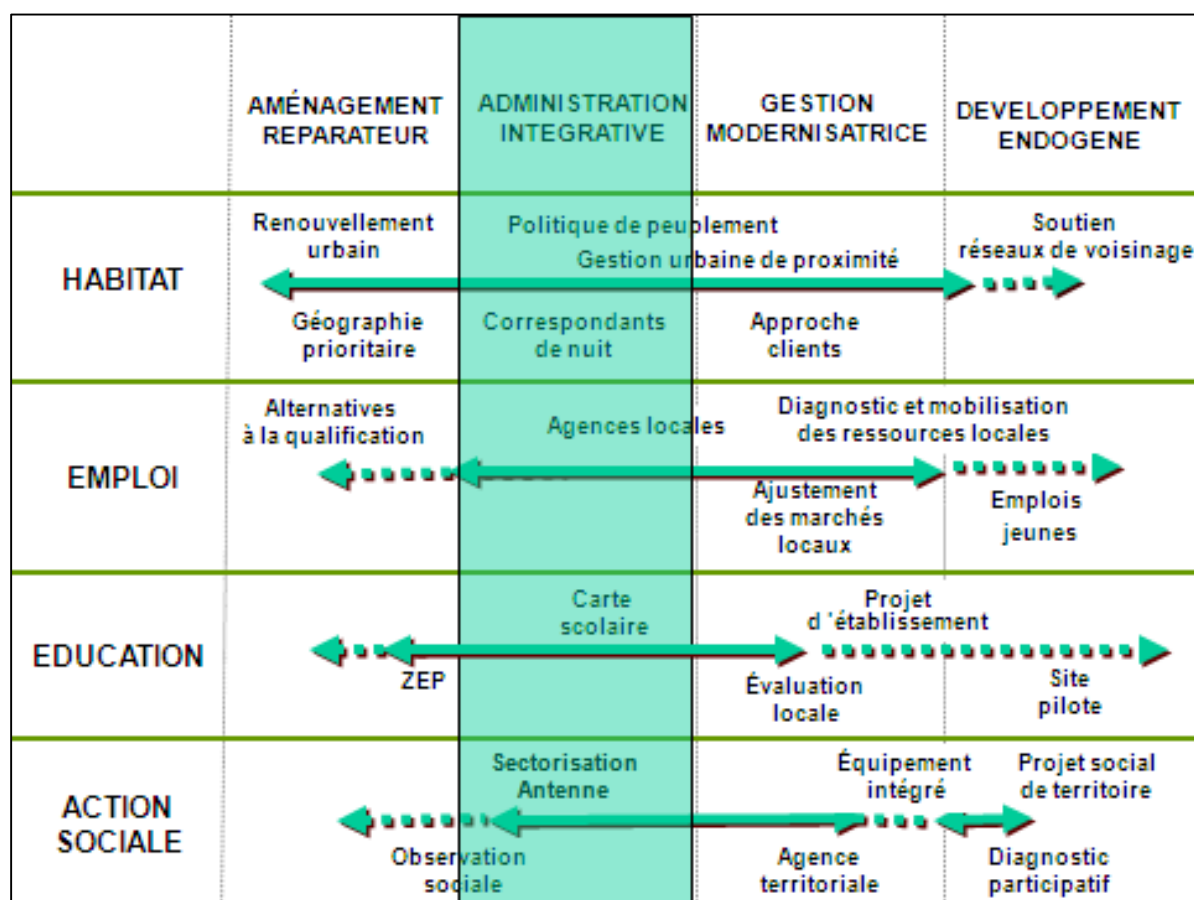
²⁷⁷ Ainsi les lieux de permanences des professionnels du service social départemental et des CCAS auraient tendance à être implantés en périphérie des sites les plus défavorisés, les rencontres s'organisant de plus en plus sur rendez-vous et les visites à domicile se raréfiant.

E. Les enseignements de l'investigation intersectorielle

Dans les années 2000, la localisation des politiques publiques, la territorialisation des références et la rhétorique de la transversalité se diffusent de façon massive. Si cette dynamique ne fait pas disparaître les logiques sectorielles, le renouvellement de la question sociale et son débordement au-delà de la protection sociale et de l'action sociale entraînent une forme de convergence dans les représentations des problèmes et dans les stratégies d'intervention.

Tout d'abord, l'analyse croisée des investigations sectorielles menées en 2002 confirme l'héritage du modèle républicain de traitement des problèmes publics : le répertoire de *l'administration intégrative* constitue bien le pilier autour duquel se structure l'action publique dans chacun des secteurs.

Figure N°11.
La contamination socio-territoriale des dynamiques sectorielles



Ensuite nos investigations mettent en lumière qu'à partir des années 1980, ce répertoire historique doit composer avec d'autres logiques de socio-territorialisation. Ainsi, s'il fallait associer prioritairement un secteur à une forme de socio-territorialisation, et bien que l'exercice puisse apparaître simplificateur, alors :

- le secteur de l'habitat serait le plus indiqué pour repérer les caractéristiques et les logiques à l'œuvre quand le territoire est cible de *l'aménagement réparateur*,
- le secteur de l'éducation serait le plus indiqué pour repérer les caractéristiques et les logiques à l'œuvre quand le territoire est le support de *l'administration intégrative*,
- le secteur de l'emploi serait le plus indiqué pour repérer les caractéristiques et les logiques à l'œuvre quand le territoire est le vecteur de *la gestion modernisatrice*
- le secteur de l'action sociale serait le seul qui permette d'entrevoir les caractéristiques et les logiques à l'œuvre quand le territoire est la base *du développement endogène*.

Enfin, cette enquête au sujet des références aux territoires dans l'action publique sectorielle a aussi permis de tester l'outil idéal-typique au-delà du domaine d'action ayant initialement servi à sa construction. Nous avons pu ainsi constater que cet outillage analytique peut, sans difficulté méthodologique majeure, être exporté hors de son contexte d'élaboration.

CONCLUSION DE PARTIE

Dans cette première partie, pour avancer dans la compréhension de ce qui se joue en matière de fabrique des interventions sociales, nous avons interrogé les références faites, respectivement et complémentairement, aux secteurs et aux territoires.

Ainsi sommes-nous revenu sur l'institutionnalisation du domaine d'action qui articule aide sociale, protection sociale et action sociale. Nous avons insisté sur le fait que cette constitution « quasi-sectorielle », et la régulation corporatiste qui l'accompagne, conjuguent délocalisation, bureaucratisation et professionnalisation. Nous avons souligné qu'à partir des années 1980, cette logique sectorielle est fortement remise en cause. La montée en charge de la thématique de l'exclusion, la publicisation des principes de justice sociale, le développement du travail en mode-projet font partie des éléments qui débordent le cadre de référence stabilisé durant les Trente Glorieuses. Depuis lors, la critique des formes héritées et la recherche de nouvelles manières de faire s'accompagnent d'appels incessants en direction des sociétés locales : sans leur implication, il serait vain de réfléchir et d'animer les prises en charge visant à faire face efficacement aux situations de vulnérabilité et de ségrégation sociale, aux problématiques des jeunes en errance ou encore à celles des personnes âgées dépendantes...

Afin de penser plus avant les transformations qui s'élaborent depuis cette période, nous nous sommes alors attelé à décrypter cet appel massif fait aux territoires locaux. Précisément, face à l'inflation, au caractère polysémique et même parfois incantatoire de cette référence, nous avons pris le parti de distinguer ce qui relève des répertoires de socio-territorialisation et ce qui relève des processus de localisation.

- Sur le plan cognitif et normatif, l'approche par les répertoires de socio-territorialisation invite à se pencher sur les argumentaires mobilisés et à repérer les lignes d'action ainsi prescrites. En prenant au sérieux les raisonnements des acteurs et en enquêtant sur ce que recouvrent « les quartiers en difficultés » lorsqu'ils sont considérés comme catégorie d'action publique, il s'agit de mettre l'accent sur la signification donnée aux interactions entre territoires et question sociale, puis de réfléchir la manière dont chacune de ces conceptions participe à structurer des stratégies d'intervention. Ce premier niveau de lecture, substantialiste, invite à repérer les « idées en action », à qualifier les « contenus » reliant territoires et problèmes sociaux : *identification des explications causales et*

enchaînement des arguments, schémas discursifs et constructions stratégiques, priorisation et déclinaison des objectifs, choix des instruments...

- Complémentairement, sur le plan des dynamiques relationnelles et des formes organisationnelles, l'approche par les processus de localisation invite à se pencher sur la manière dont les échanges s'organisent entre différentes échelles d'action publique ainsi qu'entre les acteurs locaux. Ce second niveau de lecture, davantage « institutionnaliste », s'intéresse à la composition des réseaux et aux régulations qu'ils supportent. Cette réflexion participe à documenter les « contenants » par lesquels s'organise le travail intergouvernemental : *identification des protagonistes et règles de coordination, interactions et sens des flux, modes de régulation des intérêts, mécanismes de décision et dynamiques de diffusion...*

Du point de vue des idées, donc de l'approche par la socio-territorialisation, nous avons travaillé au décryptage de la littérature nationale qui, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, est consacrée à la politique de la ville. Nous avons mis en lumière qu'au niveau national, coexistaient quatre répertoires distincts. Enquêtant sur quatre villes moyennes de l'Ouest français, nous avons repéré que, sur chaque site, prenant appui sur un ou deux répertoires parmi ces quatre disponibles nationalement, s'est progressivement stabilisé un référentiel, au sens d'un argumentaire cohérent, d'une orientation stratégique bien établie et de la diffusion de prescriptions instrumentales précises.

Du point de vue des processus, donc de l'approche par la localisation, nous nous sommes intéressé aux différents acteurs engagés dans les processus d'implémentation de la politique de la ville. Nous avons mis en lumière le leadership municipal comme constante, ainsi que la ligne de démarcation qui, partout, existe avec le service social départemental. Cherchant à préciser le rôle de l'Etat local, la fonction du chef de projet et celles dévolues aux structures intermédiaires, nous avons identifié que chaque répertoire de socio-territorialisation correspond à une configuration institutionnelle relativement spécifique et engendre une adaptation des modes de travail.

Ainsi, la mise en lumière de ces congruences entre répertoires et configurations représente-t-elle une indication robuste permettant de diagnostiquer qu'entre 1980 et 2000, le déploiement de la politique de la ville contribue à la constitution de systèmes locaux d'action publique relativement stables et cohérents. Bien que pouvant parfois connaître des mutations non négligeables, ces systèmes organisent des dynamiques de sélection et de mobilisation bien ordonnées, les stratégies de gestion localisée de la question sociale qui en découlent apparaissant alors assez largement diffusées.

Les quatre répertoires de socio-territorialisation ont ensuite été utilisés pour éclairer les mécanismes de socio-territorialisation qui, au début des années 2000, se disséminent et contaminent largement l'action publique. L'enquête comparative menée au niveau national et local sur quatre secteurs (habitat, emploi, éducation, action sociale) a confirmé la valeur heuristique de la proposition typologique que synthétise le tableau suivant :

Figure N°12.
Les 4 répertoires de socio-territorialisation
Etape N°3 : Structures et fondements idéologiques

Répertoire	AMÉNAGEMENT REPARATEUR	ADMINISTRATION INTEGRATIVE	GESTION MODERNISATRICE	DÉVELOPPEMENT ENDOGENE
Contribution de la référence au territoire à la construction de la question sociale	« Cause »	« Conséquence »	« Révélateur »	« Ressource »
Contribution de la référence au territoire à la prise en charge de la question sociale	Cible des investissements et d'un traitement différencié dans un but d'équité	Objet du contrôle social par renforcement des mécanismes d'intégration et de surveillance	Laboratoire de dynamisation des institutions et des services par adaptation des normes de gestion	Creuset des réponses de type « Bottom up » construites sur les initiatives endogènes
Références	Discrimination positive issue des thèses de la justice sociale	Intégration issue du modèle républicain	Modernisation issue du new management public	Mobilisation issue des thèses tiers-mondistes et communautariennes

- Considéré comme une « cause » des problèmes sociaux, le territoire est constitué en « cible » des investissements et ce, en référence à la réparation et à la discrimination positive issues des thèses de la justice sociale [*répertoire de l'aménagement réparateur*],
- Considéré comme une « conséquence » des problèmes sociaux, le territoire devient un « objet » permettant d'organiser les stratégies de prévention et du contrôle social et ce, en référence aux mécanismes d'intégration sociale issus du modèle républicain [*répertoire de l'administration intégrative*],

- Considéré comme un « révélateur » des problèmes sociaux, le territoire sert de « laboratoire » de la dynamisation des institutions et ce, en référence à l'adaptation des normes issues du paradigme du New Management Public (NMP) [*répertoire de la gestion modernisatrice*],
- Considéré comme une « ressource » par rapport aux problèmes sociaux, le territoire fonctionne comme un creuset pour constituer, mettre en forme et coordonner des réponses collectives et ce, en référence à la mobilisation collective issue des thèses tiers-mondistes et communautariennes [*répertoire de développement endogène*].

En définitive, à la différence des analyses mettant l'accent sur la concurrence et la fragmentation territoriale, notre travail incite à ne pas mésestimer le cadrage national qui s'opère sur les modes renouvelés de gestion de la question sociale. Durant les années 1990 et au début des années 2000, si de nombreuses compositions locales et sectorielles s'avèrent possibles, elles ne le sont que dans la mesure où elles se révèlent compatibles avec ces quatre grandes options nationalement disponibles. Ainsi, bien qu'ils apparaissent assez différenciés, les systèmes locaux et les dynamiques sectorielles composent-ils avec des références empruntées au sein d'un même réservoir national, pluraliste mais limité.

Se représenter la pluralité mais aussi les articulations de ces répertoires de socio-territorialisation permet alors d'apprécier les différenciations mais aussi les ordonnancements qui caractérisent, de notre point de vue, cette dynamique de transition entre le cadre hérité et un nouveau régime de gestion de la question sociale.

DEUXIEME PARTIE

LA FABRIQUE DES INTERVENTIONS SOCIALES :

CONTRIBUTIONS EXPERTES

ET

RESSERREMENT DES REGLES DU JEU

La première partie de notre travail a mis en avant l'institutionnalisation progressive du cadre républicain du traitement de la question sociale puis, à partir des années 1980, l'ouverture des règles du jeu entre Etat et acteurs locaux ainsi que la dissémination des logiques de socio-territorialisation. Afin d'appréhender les formes renouvelées que prend la gestion de la question sociale, nous avons examiné les « idées en action » et avons porté attention aux acteurs qui les mettent en forme et les véhiculent. Dans cette perspective et pour tenter d'aller plus avant, il apparaît alors somme toute assez logique de compléter cette investigation en interrogeant le rôle spécifique des experts et la nature des expertises qu'ils produisent.

Quelle place la production de connaissances occupe-t-elle dans la fabrication des interventions sociales ? Comment apprécier les mutations affectant la nature des problèmes sociaux et sont-elles du même type que celles qui traversent l'ensemble des problèmes publics ? Dans quelle mesure peut-on mettre en lien, en France, le renouvellement du cadre de référence permettant de penser la question sociale et l'apparition de nouvelles formes d'expertise ? A leur propos, quelles distinctions et rapprochements peut-on établir avec le travail scientifique ? Entre circulation des idées et régulation des intérêts, quels rôles tiennent les experts et comment apprécier la portée de leurs contributions ?

A partir des éléments retirés de nos observations portant sur le travail des experts et en faisant retour sur nos propres missions d'expertise, nous en venons, dans cette seconde partie, à repérer le resserrement des règles du jeu affectant ces dernières années la gestion de la question sociale. Nous revenons alors sur les contributions expertes, d'abord saisies en tant que ressources généralistes accompagnant la socio-territorialisation de l'action publique, puis dans leur rapport au régime d'Etat social actif qui serait en train de s'instaurer.

CHAPITRE 1.

L'EXPERTISE SOCIO-TERRITORIALE

(1995-2005)

A partir des années 1980, les gouvernants composent avec de nouveaux phénomènes aussi divers que la fin d'un monde bipolaire, la multiplication des crises liées à la sécurité alimentaire et sanitaire ou encore la reconnaissance des menaces écologiques. C'est dans ce contexte que la prise en compte de la question sociale et de son renouvellement en vient à déborder du cadre du « quasi-secteur » qui, en France, s'est constitué autour de la protection sociale et de l'action sociale. La précarité et l'exclusion font l'objet d'une attention de plus en plus partagée et donnent lieu à des stratégies d'intervention multiformes.

Ces transformations de l'action publique accompagnent le changement d'un monde vers l'autre, qualifié de « *radicalisation de la modernité* » (Giddens, 1994)²⁷⁸ ou encore de « *modernisation réflexive* » (Beck, 2008)²⁷⁹. Face à la montée des risques prévisibles mais mal maîtrisés (Borraz, 2005) et au développement des incertitudes²⁸⁰, le rapport à la connaissance et à l'expertise évolue. Entre science et action, les relations deviennent floues (Ihl, 2006) brouillant les frontières entre la sphère du savoir et celle du pouvoir (Bérard, Crespin, 2010).

Ainsi, le décrochage entre expertise, savoirs savants et/ou normes techniques sectorielles figure-t-il parmi les lignes de force des travaux qui, ces dernières années, ont été consacrés à la place de l'expertise dans la production des politiques publiques (Duran, 1999 – Robert, 2008 - Delmas, 2011).

²⁷⁸ Anthony Giddens définit la modernité à travers trois grandes caractéristiques: la distanciation spatio-temporelle, la dé-localisation d'une partie de l'activité sociale et le développement de la réflexivité (Giddens, 1994, p. 59 et 69). Pour qualifier les transformations actuelles, il parle alors de la « *radicalisation de la modernité* » - et non de post-modernité : « *nous ne vivons pas encore dans un univers social post-moderne, mais nous pouvons pourtant discerner assez nettement l'émergence de modes de vie et de formes d'organisation sociale divergeant de ceux qu'ont développés les institutions modernes* » (Giddens, 1994, p. 58 – 1ère édition 1990).

²⁷⁹ Ulrich Beck envisage la modernisation réflexive « *comme une mutation sociale au sein de la modernité [...] un processus de modernisation qui est, à lui-même, objet de réflexion et de problème. Les questions portant sur le développement et l'introduction de technologies (dans le domaine de la nature, de la société et de la personnalité) se doublent de questions de maniement politique et scientifique –gestion, détection, intégration, évitement, dissimulation – de risques liés à des technologies qui existent actuellement ou qu'on envisage d'introduire, et ce dans le cadre d'horizons qui restent à définir spécifiquement* » (Beck, 2008, p. 37).

²⁸⁰ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe distinguent, d'une part, le risque, en tant qu'évènement dommageable descriptible mais dont on ne sait pas s'il va se produire et, d'autre part, l'incertitude qui renvoie à des noyaux d'ignorance (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, pp. 37-41). Au sujet des relations et des distinctions entre risque et incertitude, voir aussi Borraz (2005, pp. 54-56 et 2008, pp. 13-17).

Les différents travaux scientifiques mettent en avant que cette transformation de l'expertise - entendue ici comme la production de références orientées vers la décision et la mise en œuvre²⁸¹ - est à relier avec :

- les changements qui affectent la nature des problèmes publics (Roqueplo, 1997 – Gilbert, 2005),
- la structuration d'un Etat stratège (Bezes, 2008) orienté vers des fonctions davantage réflexives (Jacob, 2004) et la redéfinition des rapports entre les différentes échelles de gouvernement (Lavignotte-Guérin, 1999 - Saurruger, 2002 - Jönsson, Muller, 2006 – Saliou, 2010),
- l'évolution des activités militantes et la reconnaissance des savoirs profanes (Siméant, 2002 - Calvez, 2010), la recomposition des sphères professionnelles (Glasman, 2005 - Le Biannic, Vion, 2008) et l'interpénétration des différents univers sociaux qu'ils soient scientifiques, administratifs et politiques (Barthe, Callon, Lascoumes, 2001).

Dans ce chapitre, nous proposons de documenter le raisonnement suivant lequel, à partir des années 1990, le déploiement de l'expertise généraliste serait une composante importante du double mouvement de localisation et de socio-territorialisation qui parcourt la gestion renouvelée de la question sociale. Afin d'avancer dans la compréhension du recours à l'expertise et d'apprécier le profil de ceux qui la produisent, le développement qui suit prend appui sur :

- des entretiens menés en 2000-2001 dans les quatre villes moyennes en contrat de ville (31 entretiens dont 12 avec des experts sollicités sur ces sites)²⁸²,
- des entretiens menés en 2008 auprès de responsables et chargés d'études travaillant dans les services « Etudes, évaluation, prospectives » des organisations publiques et en bureau d'études (11)²⁸³,
- nos propres retours d'expériences (1997-2013) croisés avec le suivi pédagogique des travaux effectués par les étudiants de notre Master dans le cadre de missions d'expertise (2003-2013)²⁸⁴.

²⁸¹ « L'expertise peut être considérée comme une réponse aux besoins des pouvoirs publics en quête d'informations, d'arguments et de conseils nécessaires à leurs stratégies en vue d'élaborer un compromis » (Saurruger, p. 2002, p. 375).

²⁸² Voir Annexe 1.1.

²⁸³ Voir Annexe 1.9.

²⁸⁴ Au sein du Master « Expertise de l'action publique territoriale » (EAPT) à l'IEP de Rennes et à la demande d'autorités publiques ou associatives. ces stages sont l'occasion de contributions diagnostiques ou évaluatives.

Section 1.

Réduction des incertitudes et transversalisation des analyses

Avec les années 1990, la localisation, la contractualisation et la socio-territorialisation des politiques publiques rencontrent les logiques transversales de développement que cherchent à promouvoir, particulièrement sur la scène urbaine mais aussi en milieu rural, les autorités publiques (Dubois, 2009). Au même moment, en France, l'évaluation des politiques publiques connaît un nouveau souffle (Jacob, 2005 - Matyjasik, 2010) qui s'avère assez fortement marqué par une orientation pluraliste et participative.

Dans ce cadre, les secteurs techniques, la gestion des finances publiques ou encore l'aménagement urbanistique n'ont plus le monopole du recours à l'expertise²⁸⁵. Dorénavant, les missions d'études et de conseils interviennent aussi et assez largement dans la fabrique des politiques qui s'attachent à la résolution des problèmes sociaux.

1. Recul de l'expertise technique et orientation généraliste

Visant à réduire l'incertitude, plus qu'à la faire totalement disparaître, les contributions expertes évoluent. Elles se présentent de moins en moins comme des solutions techniques et scientifiques, objectives et dépolitisées qui, provenant de la mobilisation d'un savoir sur les faits, effacent la dimension conflictuelle des enjeux à traiter (Théry, 2005, p. 314 -Robert, 2008, p. 313). Dans un contexte où les incertitudes gagnent du terrain, la localisation et la contractualisation des politiques publiques et la socio-territorialisation de leur contenu s'entrecroisent avec les projets d'aménagement et de développement territorial ainsi qu'avec le renouveau de l'évaluation des politiques publiques. Ces différents facteurs engendrent le développement d'une expertise davantage généraliste. Le qualificatif de « *généraliste* » (Nay,

²⁸⁵ Stéphane Cadiou délimite le domaine de l'expertise comme celui des énoncés savants orientés vers la pratique (Cadiou, 2004, p. 1). Robert Castel souligne que dans son sens le plus général l'expertise prend corps dans les « *conjonctures problématiques* ». Requéant un savoir spécialisé, elle se traduit alors par un avis donné à un mandant pour qu'il puisse prendre une décision (Castel, 1991, p. 177). Olivier Laügt indique que la production experte aboutit à un alliage entre des arguments scientifiques et des raisons extra-scientifiques contextuelles et à ce titre « *assure la mise en relation du système des sciences et des techniques avec le système décisionnel de notre société* » (Laügt, 2000, p. 11), ce que traduit aussi Jean-Yves Trépos quand il décrit l'expert « *un pied dans le jardin de l'académie et un pied chez le prince* » (Trépos, 1996, p. 45).

Smith. 2002) indique que cette expertise se tourne vers des fonctions de « traduction » entre univers cognitifs différenciés (Callon, 1986) et de « transcodage » entre acteurs aux statuts multiples. « *Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes* » (Lascoumes, 1996, p. 335).

➤ De la planification à la contractualisation

Créés entre 1945 et 1947, les trois pôles institutionnels de la planification que sont le Commissariat général au plan (CGP), le Service d'études économiques et financières (SEEF) qui deviendra la Direction de la prévision du Ministère des Finances, et l'INSEE incarnent, tout au long des trente Glorieuses, la détention quasi monopolistique de l'expertise par l'Etat central. En complément, durant les années cinquante, les cellules d'études plus sectorielles voient le jour dans les ministères. Elles ont en charge de traduire les défaillances du marché en grandes politiques publiques : routes, logements, santé... Alimentée par les sciences économiques et la statistique, l'expertise aide à la structuration des politiques étatiques sous la forme de grandes chaînes déductives [finalités ⇒ objectifs ⇒ moyens ⇒ résultats].

La diversification des centres nationaux d'expertise et les concurrences qui les traversent (CSTB, CREDOC, CERC, CEREQ...) ²⁸⁶ s'accompagnent d'une ouverture partielle vers des rationalités externes. La DATAR est créée en 1963. S'y positionnent des « *intellectuels de l'administration* », des urbanistes sensibilisés aux sciences sociales puis des « nouveaux géographes » ²⁸⁷. Ceux-ci se confrontent aux perspectives économistes et statisticiennes des planificateurs du CGP. Ils doivent aussi composer avec les postures opérationnelles des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées (Massardier, 1997). Durant les années 1960 et 1970, la gestion des relations entre centre et périphérie s'appuie sur les politiques d'aménagement du territoire, la régionalisation et la labellisation des métropoles d'équilibre. La mise en place des réseaux de villes ou encore l'émergence des démarches contractuelles en direction des villes moyennes témoignent des premiers mouvements qui voient l'Etat « rationalisateur » ajuster

²⁸⁶ Le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) est créé en 1947, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) en 1954, le Centre d'étude sur l'emploi et les coûts (CERC) en 1963 et le Centre de recherches et d'études sur les qualifications en 1970.

²⁸⁷ Pour une courte mais instructive présentation des analyses de Serge Brunet et des formalisations cartographiques qu'il propose, voir Brunet (2004). Pour la présentation du GIP « Reclus », voir Massardier (1996) et, pour ce qui est de l'influence de Panayotis Soldatos sur l'émergence et la multiplication des projets stratégiques, voir Pinson et Vion (2000, p. 90).

quelque peu ses raisons aux caractéristiques des territoires infranationaux (Béhar, Estèbe, 2004).

Progressivement, l'expertise territoriale contribue à une prise en compte, partielle et prudente, des intérêts qui s'organisent au local. En effet, même dans le modèle de l'administration territoriale (Grémion, 1976), le recours à l'expertise ne suit pas simplement la logique « top down ». Enchâssée dans les mécanismes de la régulation croisée, elle se structure en tenant compte de la montée en puissance, lente mais inexorable, des gouvernements urbains. Ainsi, les schémas de développement produits par les organismes d'études et d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM) et la création des agences d'urbanisme s'inscrivent-ils dans cette logique d'ouverture vis-à-vis de la société locale (Belliot, 2003 - Mazoyer, 2010).

L'instillation d'un début de pluralisation des sources d'expertise est amplifiée du fait du « *fort développement de la recherche contractuelle financée par les planificateurs centraux* » (Spenlehauer, 1999, p. 99)²⁸⁸. Cette recherche contractuelle qui se développe en proximité de l'administration d'Etat, est le plus souvent orientée vers les sciences sociales (Bezes et al., 2005). A cette fin, plusieurs instances incitatives voient le jour au sein du Commissariat général au Plan, du Ministère de l'Équipement (Lassave, 2005), puis du Ministère des Affaires sociales (Chauvière, 2005) :

- Durant les années 1970, sous Raymond Barre, cette dynamique incitative a été inaugurée par le Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social (CORDES) (Bezes, Montrichet, 2005). Dirigé par Robert Fraisse et abrité par le Commissariat général au Plan, le CORDES suscite et finance des recherches dans des équipes émergentes comme celles du CERAT à Grenoble. Parmi les membres de son Comité scientifique, on retrouve Alain Touraine (1970-1980), Michel Crozier (1970-1973), Jean Daniel Reynaud (1974-1976) ou encore Pierre Bourdieu (1976). « *Se dessinent des relations asymétriques entre administrations et chercheurs, particulièrement favorables à ceux-ci dans un contexte marqué par des budgets publics abondants et des orientations de commande suffisamment larges pour permettre à différentes recherches d'entrer dans les appels d'offre* » (Bezes et al., 2005, p. 14). Dans cette logique, la relation contractuelle entre administration et recherche en sciences sociales fonctionne plus comme une autorisation que comme une

²⁸⁸ Au sujet de ce « mouvement de complexification et de balkanisation de la planification sous l'effet du développement des sciences sociales », (Spenlehauer, 1999, p. 111), Vincent Spenlehauer souligne comment durant les années soixante, les interventions respectives de Michel Crozier et celles de Pierre Bourdieu participent à déstabiliser partiellement le CGP et l'INSEE.

prescription : « *L'objectif est moins l'aide à la décision publique que la stimulation intellectuelle de décideurs se montrant intéressés* » (Spenlehauer, 2011, p. 95).

- Dans cette lignée, une Mission de la recherche urbaine (MRU) est créée en 1974 au sein du Ministère de l'Équipement. Dirigée successivement par Michel Conan, André Bruston puis Jean-Pierre Gaudin, sa dénomination change en 1984 : elle devient le Plan urbain. Les travaux qu'elle suscite et finance s'élargissent et se diversifient : la ville n'est plus seulement considérée comme un objet à planifier mais comme un système de signes (Amiot, 1986, p. 288). « *Au milieu des années 1980, les sciences sociales se croisaient dans les enseignements d'urbanisme. On y apprenait que, directement ou indirectement, les travaux publics de l'Etat construisaient ou changeaient la société mais que la relation inverse se révélait, après analyse, tout aussi intense* » (Spenlehauer, 2011, p. 21). Progressivement, il devient assez légitime que la recherche urbaine en vienne à se mêler de quasiment tous les secteurs de la vie sociale, de la culture à la santé, en passant par l'éducation (Spenlehauer, 2011, p. 84).
- Fin 1981, la « *Mission interministérielle Recherche expérimentation* » (MIRE) est créée, au sein du Ministère des affaires sociales et de la santé. « *Au départ, on laissait un peu de côté la Sécurité sociale, pour investir davantage l'immigration, la famille, les personnes âgées ou l'insertion* » (Chauvière, 2006, p. 18)²⁸⁹. Dirigée pendant une dizaine d'années par le sociologue Lucien Brams²⁹⁰, qui venait de travailler au développement de la recherche au Ministère de la Justice, elle s'appuie sur le rapport de Maurice Godelier intitulé « *Les sciences de l'Homme et la société en France* » (1982), qui incite les chercheurs à se rapprocher des besoins sociaux exprimés par les associations, les professions et les administrations. Intégrée en 1997 à la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique (DREES), elle représente un point d'appui pour des recherches plus spécifiquement orientées vers la santé et l'action sociale « *On peut estimer sa production depuis 1982 à environ 20 à 30 rapports de recherche par an soit un total supérieur à 500* » (Chauvière, 2005, p. 143). Parmi les chargés de mission de la MIRE, on trouve Didier Renard (1983-1985), Jean-Michel Chopart (1989-2002), Claude Martin (1988-1991) ou encore Bruno Palier (1992-2001) (Chauvière, 2005, p. 157).

²⁸⁹ Actuellement directeur de recherche au CNRS et directeur adjoint du Centre d'études et de recherches des sciences administratives et politiques (CERSA), Michel Chauvière intègre la MIRE à sa création comme chargé de mission. « *La domination des sociologues était nette mais pas absolue. Plutôt la sociologie des acteurs et des organisations, d'ailleurs. Il n'y a pas eu de bourdieusiens à la MIRE ! L'économie de la santé, le droit et la science politique, puis la psycho et les sciences de l'éducation étaient également représentés* » (Chauvière, 2006, p. 19).

²⁹⁰ Lucien Brams a été formé dans les années 1950 au Centre d'études sociologiques. Il a été directeur de l'Ecole de sociologie de Santiago du Chili. Avant de diriger la MIRE, il a occupé plusieurs postes dans l'administration de la recherche au Ministère de l'Équipement, au Ministère de la Recherche, tout en étant membre du Comité national du CNRS.

Globalement, on peut convenir que ces organismes de commandite contribuent à réguler les relations entre gouvernants et chercheurs : « *Les instances d'interface servent ainsi de lieu de double traduction : elles « scientifisent » les demandes des administrations et « expertisent » les formulations des chercheurs* » (Bezes et al., 2005, p. 18). Ces instances doivent canaliser les ambivalences soulevées par ces rapprochements entre décideurs et chercheurs. En effet, les premiers cherchent à influencer les travaux des seconds, la plupart du temps assez discrètement : politisation des nominations, manipulation des formes d'organisation, pressions sur les conseils scientifiques... Pour ce qui concerne les seconds, s'ils acceptent les missions confiées et accèdent ainsi à des terrains inédits, ils le font souvent de façon assez discrète là aussi. En effet, cherchant à préserver leur position académique ou ambitionnant d'y accéder, bon nombre d'entre eux prennent soin, publiquement, de souligner les risques de dérive que comporte l'expertise ; la prudence épistémologique rejoignant alors des tactiques de carrière²⁹¹.

A l'instar des sciences de l'organisation²⁹², cette hybridation entre recherche contractuelle et expertise est assez active dans le domaine de l'urbain d'autant que « *la montée en régime de la ville comme signifiant majeur de la question sociale a incontestablement joué un rôle fédérateur et légitimé des initiatives concurrentes d'appel au savoir, tant au niveau des différents départements ministériels que d'une grande entreprise publique et bientôt des collectivités territoriales, sans parler des programmes européens en voie de développement* » (Lassave, 2005, p. 211). Cependant, il n'en va pas de même dans le domaine des politiques sociales et de l'action sociale. A partir d'un inventaire réalisé entre 1971 et 1983 et concernant 83 « *recherches-actions sociales* »²⁹³, Claude Martin souligne qu'en France « *la place des R.A. dans la recherche scientifique contractuelle est encore extrêmement réduite* », son enquête montrant en effet que les instances scientifiques nationales (CNRS, DGRST, CORDES) ne financent que très exceptionnellement ce type de démarches (Martin, 1986, p. 54). Dans ce prolongement,

²⁹¹ Lors de la conférence de consensus relative à la recherche en travail social au CNAM en 2012, cette dénonciation des formes impures de la recherche en sciences sociales a fortement marqué l'intervention de Michel Chauvière. On a aussi retrouvé cette posture dans l'intervention conclusive de Marcel Calvez, directeur de l'UFR Sciences sociales à l'Université de Rennes 2 lors du forum du 21 juin 2013 à la Maison des sciences de l'homme de Bretagne « *Développer l'interconnaissance entre les acteurs de la recherche, de la formation et de l'intervention sociale en Bretagne* ».

²⁹² Au sujet des liens entretenus entre la sociologie des organisations, les consultants et les hauts-fonctionnaires, il convient de souligner le rôle joué par l'Association française pour le développement des sciences sociales appliquées (ADSAA) fondée par Henri Mendras, Michel Crozier et Jean-Daniel Reynaud et la place occupée par le DEA « Sociologie, organisation » dirigé par Michel Crozier, au sein de l'IEP de Paris (Paulange-Mirovic, 2013).

²⁹³ A l'époque, Claude Martin caractérise les recherches-actions sociales en tant qu'elles intègrent une dimension de collaboration entre des chercheurs et des non-chercheurs (collectif de recherche) et qu'elles sont réalisées en prenant appui sur l'action (par opposition avec les recherches expérimentales ou en laboratoire). D'autre part, faisant l'objet d'une commande locale ou nationale, elles sont finalisées dans l'action sous forme de recommandations (Martin, 1986, p. 44).

du côté de la MIRE, on prend bien garde à maintenir et consolider une forte césure entre recherche contractuelle et expertise²⁹⁴. Pouvant s'appuyer sur un budget directement octroyé par le Ministère de la recherche (BCRD) que consolident les liens entretenus par Lucien Brams avec Hubert Curien, Ministre de la recherche entre 1984-1986 et entre 1988-1993, la MIRE valide « *la nécessité de recourir à des chercheurs homologués (CNRS, INSERM, universitaires ou relevant d'autres structures reconnues) contre le tout-venant du marché des études* » avant d'ajouter qu'« *au nom de la science, elle a fait barrage aux marchands d'études évaluatives* »(Chauvière, 2005, p. 162 et p. 171).

Que ce soit en articulation ou en distinction avec la recherche contractuelle, les démarches d'expertise territoriale et sociale vont se développer fortement tout au long des années 1980 et 1990, en particulier dans le sillage des politiques constitutives et des procédures contractuelles. En effet, durant cette période, la dimension polycentrique et inter-scalaire de la production de l'action publique s'est dévoilée et les régulations entre les différents niveaux de gouvernement se sont fait davantage explicites. L'Etat planificateur a progressivement laissé place à un Etat plus modeste, aux maires entrepreneurs et à une européanisation croissante des cadres de référence. La contractualisation est devenue un mode majeur sur lequel se construisent les interactions entre les différents échelons de la puissance publique (Gaudin, 1999). En s'engageant dans une gestion négociée du local, en invitant les acteurs des services déconcentrés à participer à des tours de table avec les élus locaux, l'Etat est devenu « animateur » ou, du moins, nettement moins prescripteur (Donzelot, Estèbe, 1994).

Dans ce cadre d'action renouvelé, prenant appui sur les administrations de mission et sur la déclinaison régionale des instances nationales d'évaluation, les commandes de diagnostics et d'évaluations se succèdent, en particulier par l'intermédiaire de la préparation et du suivi des contrats de ville, des contrats de plan Etat-Région et des politiques européennes de développement régional (Fontaine, Warin, 2000). L'expertise en action publique se tourne de plus en plus vers des activités d'intermédiation entre les échelons de la puissance publique, entre secteurs différents et entre acteurs aux statuts multiples. Les appels à l'expertise territoriale sont alors pris en charge par des professionnels multi-positionnés (Massardier, Verdier, 2000) à l'origine de la création de petites entreprises qui travaillent souvent en réseau (Lavignotte Guérin, 1999 - Buffat, Le Goff, 2002). Pour les missions interministérielles et les agences nationales telles que la DATAR, la DIV ou encore la Mission interministérielle de lutte contre la délinquance (créée en 1982), avoir recours à ces nouveaux experts du territoire permet de faire circuler des incitations sans trop se découvrir, de proposer de nouvelles

²⁹⁴ A la différence d'autres instances d'interface, la MIRE, sous la direction de Lucien Brams, ne recourt jamais aux commandes de gré à gré car elles s'écarteraient trop des logiques scientifiques (Brams, 2005, p. 223).

façons de caractériser les problèmes publics et de promouvoir des manières d'agir. Complémentairement, les experts participent à sélectionner les expériences locales plus probantes et aident à les faire remonter sur les scènes nationales (Rouzeau, 2004).

➤ *Incertitudes et gouvernabilité*

Cette période des années 1980 et 1990 correspond aussi à un nouvel âge du risque dont la survenue est de plus en plus envisagée comme une conséquence des choix opérés par la société (Beck, 2008). L'utilité sociale des connaissances scientifiques et la robustesse des compétences techniques sont désormais fortement questionnées. « *Le dialogue noué entre les responsables politiques des programmes et les scientifiques aux compétences spécialisées des centres de recherches indique que la zone critique a été atteinte en ce qui concerne la traduction des questions de la pratique en problèmes posés scientifiquement et la re-traduction des informations scientifiques en réponses données aux questions que pose la pratique* » (Habermas, 2002 (1^{ère} ed. 1968), p. 114). Le scientifique qui accepte de se transformer en expert s'oblige alors à transgresser les limites de son savoir et à fournir des opinions car, à la différence de la recherche qui vise à augmenter sur un rythme lent le stock de savoirs, « *l'expertise travaille en hâte sur la base du stock disponible au moment précis où elle doit intervenir* » (Roqueplo, 1997, p. 38).

Confrontée à la montée de l'exclusion, à la peur de la pauvreté et à la complexité des processus de ségrégation, le domaine social n'échappe pas aux remises en cause. On en vient à convenir que se représenter des situations faites d'interactions énigmatiques nécessite de mobiliser des ressources hétérogènes, c'est-à-dire de moins en moins référées à un savoir spécifique (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Moins impliquée dans le seul « *rapatriement des critères de décision sur le plan des savoirs* », l'expertise sociale se fait davantage « *instituyente* », c'est-à-dire s'engage dans la production directe de normes et dans l'arbitrage en valeurs. Pour Robert Castel, ce registre de l'expertise instituyente est particulièrement appelé par « *des situations qui sont problématiques en fonction d'enjeux de valeurs* » et particulièrement, dans « *les situations où un savoir sur l'homme est mobilisé pour décider ce que l'on doit faire de cet homme* » (Castel, 1991, p. 186 et 180)²⁹⁵.

²⁹⁵ La distinction entre ces deux registres est donc moins liée aux types de connaissances mobilisées qu'à la fonction que joue l'expertise et ces deux registres (expertise technique et expertise instituyente) peuvent très bien se combiner. « *Admettre cette double polarité – technique et instituyente – n'implique pas nécessairement la prépondérance de l'une sur l'autre. Sans doute peut-on avancer l'hypothèse complémentaire que la prolifération croissante des activités d'expertise se fait plutôt selon la ligne de l'expertise instituyente mais l'expertise technique n'en*

Convoquée au local pour prendre en charge des conjonctures particulièrement problématiques, l'expertise en action publique se socio-territorialise. En référence à la perspective Habermassienne de « *l'action publique pragmatique* »²⁹⁶, les logiques de légitimation sur lesquelles elle s'appuie se diversifient, les situations transactionnelles auxquelles elle concourt deviennent plus ouvertes.

Dans le domaine des politiques d'aménagement et de développement, les facteurs qui brouillent l'horizon sont nombreux (Dubois, 2009). Ainsi l'ouverture des marchés associée aux privatisations, la multiplication des acteurs économiques et la dispersion des ressources, la complexification des anticipations foncières sont-ils quelques-uns des éléments qui rendent délicate la définition de normes d'action et illusoire l'appréciation ex-ante des décisions prises (Pinson, 2004). A une époque où la notion de « *gouvernance territoriale* » fait florès²⁹⁷, recourir à l'expertise territoriale et aux tours de table que cela suppose, devient un constituant essentiel des processus de fabrication de l'action publique, d'autant que « *l'articulation des échelles succède aujourd'hui à la recherche de l'optimum comme catégorie de pensée et d'action* » (Combe, Scherrer, 2011, p. 195). L'institutionnalisation de nouveaux acteurs collectifs tels que les agglomérations passe alors par « *la multiplication des dispositifs interactifs et itératifs, basés sur l'incrémentalisme assumé et dans lesquels la production de connaissances n'est pas un préalable à l'action mais un processus continu accompagnant toutes les phases de l'action* » (Pinson, 2004, p. 53).

Les rapports sociaux s'individualisent (Le Bart, 2008)²⁹⁸, l'insécurité sociale se généralise (Castel, 2003) et les problèmes publics subissent un enveloppement quasi-général par la question sociale (Ballain, Glasman, Raymond, 2005). En réponse à cette complexification et

est pas pour autant obsolète et archaïque, à preuve le fait que les deux types peuvent être instrumentalisés simultanément, à une même époque historique, y compris par les mêmes agents » (Castel, 1991, p. 182 et 183).

²⁹⁶ Dans le modèle décisionniste, la raison ne peut représenter une légitimation suffisante à la décision. Dans le modèle technocratique, la problématique de la décision est intégralement démontée et « *les politiques passent commande aux savants* ». Dans le modèle pragmatique, la séparation entre l'expert spécialisé et le politique fait place à une interrelation critique : « *Les recommandations techniques et stratégiques ne peuvent s'appliquer efficacement à la pratique qu'en passant par la médiation politique de l'opinion publique* » (Habermas, 2002, pp. 99-109).

²⁹⁷ Si le gouvernement correspond à une forme rationnelle et cohérente de l'exercice de l'autorité, la gouvernance souligne l'hétérogénéité de la société, la pluralité des intérêts et les formes de coordination plus ou moins stables. « *Cette perspective postule que les instances reconnues comme le sont l'Etat ou les organisations intergouvernementales ne détiennent pas le monopole de la conduite des affaires publiques ; au-delà même, elle pose que, dans des sociétés de plus en plus complexes et fragmentées sur le plan spatial aussi bien que sectoriel et culturel, des mécanismes de pouvoirs privés ou associatifs échappant à ces institutions peuvent combler les carences de l'exercice vertical de l'autorité* » (Hermet et al., 2001, p. 126).

²⁹⁸ Pour Christian Le Bart, cette dynamique de l'individualisation s'explique par les besoins du néo-capitalisme, par l'effritement des groupes et des identités prescrites et par la crise du programme institutionnel (Le Bart, 2008, pp. 156-194). Au sujet de la crise du programme institutionnel, et en particulier au sujet de ses impacts sur le travail social, voir Dubet (2002, pp. 231-268).

cette solidarisation des questions à traiter, les dispositifs de prise en charge homogènes et uniformes ainsi que les solutions trop rationnelles perdent aussi en crédibilité²⁹⁹. Dans le domaine de l'insertion, du médico-social ou encore du développement social local, les nouvelles formes d'intervention s'envisagent à partir d'un recours grandissant à l'expertise. Celle-ci prend la forme d'observatoires sociaux et de diagnostics locaux (Lorthois, 1996 - Hastzfeld, Spiegelstein, 2000 – Gallay et al., 2013). Se développent aussi les premières tentatives d'évaluation des interventions, qu'elles soient sociales (Dutrenit, 1998)³⁰⁰ ou éducatives (de Perreti, 1998).

Cette localisation et cette pluralisation des formes d'expertise sont donc à envisager comme des réponses – sans doute assez tâtonnantes – cherchant à faire face à la transformation des problèmes à traiter. En effet, à côté des préoccupations pour l'écologie ou encore à côté des inquiétudes soulevées par la prolifération des échanges financiers, l'enveloppement quasi-général des préoccupations publiques par les questions sociales est un phénomène qui contribue depuis une trentaine d'années au développement des « *incertitudes non structurées* ». Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig proposent ainsi de distinguer deux sortes d'incertitudes et par-delà deux types d'enjeux à relever par les mobilisations expertes :

- « *Une incertitude structurée se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme d'actions déjà constitué : l'attention se porte sur les questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité de l'information* » (Thoenig, Duran, 1996, p. 597). Ces auteurs prennent comme exemples « *d'incertitudes structurées* » la délivrance d'une allocation ou la construction d'un pont. Dans ces deux cas, la mise en œuvre de l'action peut buter sur des difficultés et devoir s'attaquer à des incertitudes, en particulier du point de vue informationnel : l'expert technique sera alors convoqué au titre d'un savoir spécialisé s'appuyant sur des connaissances produites sur un mode préalablement validé. Pour ce faire, il mobilise des informations spécifiques, les classe en fonction de catégories déjà testées et les analyse à partir de schémas d'interprétation reconnus.
- Or, nous disent ces deux auteurs, il en va tout à fait autrement en matière de lutte contre les effets sociaux de la ségrégation urbaine ou de la prévention des toxicomanies par

²⁹⁹ « *Réservoir de solutions, la proximité est unanimement célébrée pour ses vertus pacificatrices, réparatrices, unifiantes, impliquantes. A travers la valorisation des rapports de proximité c'est la verticalité des relations sociales qui se trouve contestée et la pertinence des règles sociales impersonnelles, jugées trop générales, qui est invalidée* » (Le Bart, Lefebvre, 2005, p. 12).

³⁰⁰ « *Des approches évaluatives venues d'outre-Atlantique ont commencé à se diffuser dans les années soixante, via le Canada, en particulier le Programme des systèmes de services (PASS)... En 1985, cinquante établissements ou services étaient évalués par ses promoteurs. Le PASS avait la prétention de traduire en scores les capacités d'une institution à aider à l'insertion sociale et de définir des normes* » (Jaeger, 2007, p. 19). Au milieu des années 1980, au sein du GECEPS, Jean-Pierre Dutrenit a été un des promoteurs de cette façon de faire.

exemple. On entre ici dans le domaine des « *incertitudes non structurées qui se caractérisent par des situations où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un programme général, est absente* » (Thoenig, Duran, 1996, p. 597). Ces problèmes publics sont d'un type nouveau : ils mettent à mal la robustesse des prescriptions juridiques et normatives qui ont cours, interrogent la portée des éclairages scientifiques, en particulier ceux qui se sont construits dans le champ des sciences de la nature, de l'économie classique ou encore des sciences de l'administration et de l'ingénieur. « *On sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait : il n'y a pas de meilleure définition de l'incertitude* » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, p. 40).

Pour faire face à ces défis de gouvernabilité³⁰¹, de nouvelles formes de concertation et de production de références apparaissent (de Maillard, 2002), le plus souvent organisées dans une perspective localisée, qui se veulent conçues au plus près des réalités vécues³⁰². Ces nouvelles formes d'expertise ont en commun de s'attaquer à ces situations d'incertitude pour les rendre gouvernables, c'est-à-dire de tenter de les transformer en problèmes publics pouvant aboutir sur l'agenda des politiques publiques (Garraud, 1990). Cette expertise est « *utilisée pour transformer une situation incertaine en une situation maîtrisable et décidable... elle crée des « identités d'action », circonscrit des territoires et des enjeux de mobilisation, et suggère des voies de règlement des conflits* » (Robert, 2008, p. 325).

Sous la dénomination d'« *expertise socio-territoriale* », nous regroupons les dispositifs de production de connaissances ayant pour objectifs la qualification territorialisée de la question sociale et l'étayage localisé des prises en charge qui s'y rapportent. Ces dispositifs d'expertise socio-territoriale qui se développent tout au long des années 1980 et 1990, s'appuient sur des commandes émanant d'une diversité d'échelles gouvernementales. Ils ont souvent en commun de partager une « *orientation généraliste* » et, généralement, de ne pas se cantonner à la mobilisation d'un corpus scientifique trop spécifique. Il s'agit de proposer des agencements de causes rendant traitable ce qui, initialement, se présentait comme un faisceau d'incertitudes non structurées. Souvent organisées au local, les opérations de représentation, d'énonciation et d'élucidation des situations problématiques débordent le cadre traditionnel de la mobilisation applicative des savoirs académiques.

³⁰¹ La gouvernabilité concerne la capacité à rendre gouvernable et à gouverner. « *S'inspirant de la théorie de Niklas Luhmann, Renate Mayntz attribue les problèmes de gouvernabilité des sociétés modernes à l'autonomisation croissante des sous-systèmes sociaux, chacun tendant à s'autonomiser et à développer des réseaux d'action multiples* » (Lascoumes, 1996, p. 326).

³⁰² « *Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée* » (Duran, Thoenig, 1996, p. 597).

Ainsi aboutit-on à une situation quelque peu paradoxale : alors que cette expertise socio-territoriale d'orientation généraliste devient essentielle à la gestion localisée de la question sociale, ses produits s'avèrent relatifs et facilement critiquables. « *Un regard décentré devient nécessaire. L'apport en compétences internes n'est pas suffisant, car la connaissance indigène est trop limitée. De là les appels nombreux aux bureaux d'études, cabinets d'audit et autres officines de conseil en management public. Si les élites sont en concurrence, les savoirs le sont aussi* » (Duran, Thoenig, 1996, p. 600).

2. Le développement de l'évaluation des politiques publiques

Mobilisée en étayage de la socio-territorialisation de l'action publique, cette expertise généraliste cherche à incarner davantage les idéaux délibératifs. Dans cette période, où la nature des problèmes se transforme, l'évaluation des politiques publiques qui connaît, en France, un nouvel essor participe assez fortement à soutenir cette nouvelle forme d'expertise.

➤ Les dispositifs interministériels

Durant les années 1970, les opérations de Rationalisation des choix budgétaires (RCB) viennent consolider les techniques de planification et correspondent à un premier développement de l'évaluation (Spencehauer, 1998). En référence au Planning programming budgeting system (PPBS) américain, la RCB s'appuie sur la présentation budgétaire en programmes d'action, programmes dont on cherche à anticiper les impacts³⁰³. Reliées à la décision budgétaire, ces activités évaluatives, souvent d'orientation « *ex ante* »³⁰⁴, sont prises en charge par des experts formés aux sciences économiques et aux sciences de la gestion. Les modélisations économétriques, comme la programmation linéaire, jouent un rôle majeur : 500

³⁰³ Cette orientation prônée par la RCB irrigue aussi l'expertise locale : au début des années 1970, « *la prose RCB* » influence fortement les travaux de Société d'études du métropolitain Lyonnais (SEMALY) : « *Les « sémalystes » tentent de mesurer l'amélioration du bien-être imputable au métro en quantifiant les coûts et avantages induits et en monétarisant les gains de temps* » (Mazoyer, 2010, p. 80)

³⁰⁴ Du point de vue chronologique, la doctrine évaluative distingue généralement les évaluations *ex-ante*, des évaluations *in-itinere*, intermédiaires et *ex-post*. Occupant une fonction d'aide à la décision, les « *évaluations ex-ante* » concernent l'étude des projets, programmes ou politiques, à partir de leur préfiguration, mais avant leur mise en œuvre. Il s'agit d'éclairer, par anticipation, leurs qualités probables (pertinence, cohérence, impacts possibles...). Occupant une fonction d'ajustement opérationnelle, les « *évaluations in-itinere* » et les « *évaluations intermédiaires* » visent à renseigner, chemin faisant ou lors de points d'étape, l'implantation, le fonctionnement ainsi que les premiers effets des actions menées. Occupant une fonction récapitulative et visant à statuer sur la transférabilité éventuelle, les « *évaluations ex-post* » interrogent, à la clôture, les effets des actions menées.

études sont mises en chantier dont 40 études lourdes à caractère interministériel³⁰⁵ et une centaine de chargés d'études sont recrutés (Perret, 2006, p. 34).

La RCB se heurte pourtant à des obstacles importants et sera abandonnée en 1984. La complexification méthodologique, la prise en compte superficielle de la logique programmatique par les différents ministères, le décalage dans le temps entre résultats évaluatifs et décisions à prendre sont généralement mis en avant pour expliquer cet abandon. Bernard Perret, qui va devenir plus tard le rapporteur du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), note que « *la RCB reposait sur une vision naïve du rapport entre expertise et décision. Elle ambitionnait de présenter clef en main aux décideurs des éléments de choix sans tenir suffisamment compte du contexte politique et des conditions concrètes d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels* » (Perret, 2006, pp. 34-35).

Fin des années 1980, la question de l'évaluation se réinvite sur l'agenda national à la faveur de la politique de modernisation de l'Etat. Transversale et promue par Michel Rocard alors Premier ministre³⁰⁶, celle-ci est marquée par l'influence de réformateurs regroupés au sein du Club Convaincre (Gallemand, 1996, p. 242) Cette ambition modernisatrice et réformatrice vise à promouvoir la déconcentration et la fongibilité budgétaire, la responsabilisation des agents et le décloisonnement des services (Chaty, 1997). Dans cette perspective modernisatrice, l'écoute des usagers-clients (Caillosse, 1999, p. 404) et la promotion des démarches évaluatives (Rouban, 1999) se présentent comme l'indispensable contrepartie des marges d'autonomie dont doivent s'emparer les échelons périphériques (ENA, 1999, pp. 279-326).

Travaillé initialement au sein du Club Cambon, qui rassemble des réformateurs issus de la Cour des comptes (Club Cambon, 1990 - Spenlehauer, 1995, p. 17), et prenant appui sur le rapport Viveret (1989), le renouveau français de l'évaluation des politiques publiques s'organise à partir du décret du 22 janvier 1990. Il se structure autour du Comité interministériel d'évaluation (CIME), du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) (11 membres) et du Fonds national d'évaluation (FNE). Durant le mandat du CSE, sur les 14 évaluations nationales programmées, seulement 7 sont réalisées. Les difficultés mises en avant pour expliquer cet état de fait concernent la complexité du processus de sélection des sujets, les conflits entre administrations, les difficultés de pilotage et de réalisations

³⁰⁵ « *L'une des plus belles réussites est l'étude sur la périnatalité dont les conclusions suivies d'effets ont sans doute contribué à la diminution de la mortalité infantile dans les années soixante-dix. En 1981, on peut considérer que l'équivalent de cent chargés d'études à temps plein travaillaient pour les études RCB auxquels s'ajoutaient plus de 10 millions de francs de crédits d'étude* » (Perret, 2006, p. 34). Dans le domaine social, le rapport Bianco-Lamy, qui prend appui sur une étude de RCB, contribue à moderniser en profondeur l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

³⁰⁶ Fidèle à cette ambition réformatrice, Michel Rocard n'hésite pas à dénoncer, quelques années plus tard, « *la confiscation de la définition du service public et de ses missions par quelques corps de hauts fonctionnaires* » et prône la qualité de « *réponses sur mesure à des besoins différenciés et se différenciant* » (Rocard, 2001, pp. 821-822).

(méthodes, durées...), l'absence de dispositif interministériel permettant l'insertion des conclusions aux politiques évaluées (Discours d'Emile Zuccarelli, 16 février 1999 - CNE, 1999, p. 51).

Dans un but de simplification, ce dispositif est actualisé par le décret du 18 novembre 1998, le Conseil national de l'évaluation (CNE) remplaçant le CSE (8 membres)³⁰⁷. Cet ensemble s'accompagne alors d'un rapprochement avec le Commissariat général au plan et d'une mise à distance du Ministère des Finances, confirmant le découplage entre l'évaluation des politiques publiques et l'activité budgétaire (Perret, 2001).

➤ *L'orientation pluraliste et participative*

Avec ces instances, on assiste à un second âge de l'évaluation des politiques publiques « à la française ». Celui-ci se caractérise par une vision constructiviste et aussi pluraliste de l'évaluation des politiques publiques³⁰⁸. Les raisonnements émanant des seules sciences économiques sont relativisés et le recours aux sciences sociales, particulièrement à la sociologie des organisations et aux sciences du politique, se trouve légitimé (CSE, 1996, 1997, 1998 – CNE, 2000, 2003 - Perret, 2001).

Ainsi, les liens entre ce développement de l'évaluation et les travaux que Jean Leca, Jean Claude Thoenig, Patrice Duran ou encore Pierre Lascoumes consacrent aux relations entre connaissance et politiques publiques sont importants. Outre le fait que les deux premiers se soient succédés à la présidence du CSE puis du CNE³⁰⁹, les développements analytiques sur l'action publique que ces auteurs proposent constituent d'utiles recommandations, à la fois méthodologiques mais aussi déontologiques, pour guider les activités d'expertise (Leca, 1993 - Thoenig, 1994 - Duran, 1996, 1999 - Kessler et al., 1999).

³⁰⁷ Parmi les 8 membres du CNE, notons la présence de Bernard Perret qui assure en quelque sorte la continuité avec le CSE, celle de Catherine Grémion du CSO et celle de Jacques Caillousse. Membre du CRAPE, il est professeur à l'IEP de Rennes puis sera en poste à l'Université de Paris 2. Ces travaux de sociologie du droit sont fortement teintés de constructivisme et de réflexions sur l'historicité juridique.

³⁰⁸ Scriven puis Guba et Lincoln qualifient d'évaluation de « *quatrième génération* », cette orientation pluraliste, constructiviste et démocratique. La première génération était centrée sur la mesure des phénomènes, la seconde sur la description des opérations et l'approche des résultats, la troisième sur le jugement de la valeur des objectifs et sur la pertinence des programmes, la quatrième introduit le doute et nécessite la négociation d'un jugement collectif. Une cinquième est avancée qui reposerait sur les valeurs d'émancipation que pourrait représenter l'évaluation pour les différentes parties prenantes (Contandriopoulos *et al.*, 2000, p. 521 – Monnier, Baron, 2003, p. 121- Dubois, Champagne, Bilodeau, 2009).

³⁰⁹ Voir la tribune publiée le 9 décembre 1997 dans le journal *le Monde* par Jean Leca et Jean-Claude Thoenig, intitulée « Evaluer pour gouverner autrement ».

Les travaux réalisés par Joseph Fontaine ou encore Philippe Warin jouent aussi ce rôle d'éclairage politiste livré aux experts ; experts dont ils ont pu, un temps durant, superviser, coordonner ou partager les activités (Fontaine, Warin, 2000 - Fontaine, 1996, 2000, 2010). En référence à ce qu'Habermas appelle « *un processus critique de communication politique* », ils encouragent le développement d'une évaluation démocratique, c'est-à-dire pensée comme « *un espace public de discussion, d'argumentation et d'intercompréhension* » (Fontaine, 1996c, p. 53). Philippe Warin milite pour une évaluation « par le bas », c'est-à-dire structurée autour de la prise en compte des points de vue des usagers (Warin, 1993) rejoignant ainsi Joseph Fontaine quand celui-ci écrit : « *L'appel aux usagers peut contribuer à élucider les représentations de l'action publique, à mesurer les écarts possibles, sinon probables entre les projets des décideurs et les codes des bénéficiaires, à confronter les critères de jugements des uns et des autres, à interroger les objectifs mêmes d'une politique* » (Fontaine, 1996a, p. 25).

Ces auteurs, contribuent à opérationnaliser le paradigme « *postmoderniste* » de l'évaluation³¹⁰ qui, à l'époque, fait l'objet d'une importation venant des Etats-Unis. Spenlehauer qualifie cette perspective de « *révolution copernicienne* ». Envisagée durant les années 1980 en étroite filiation avec les sciences sociales, elle fait suite à l'abandon du PPBS. « *Ce mouvement de l'utilisation-focused evaluation (UFE) milite pour que la recherche évaluative en sciences sociales consacre du temps à l'étude social-scientifique du dialogue plus ou moins réformateur entre policy research et policy making dans le cadre de processus officiels d'évaluation* » (Spenlehauer, 2011, p. 26). Particulièrement attentive à la réception des travaux évaluatifs, cette perspective mise sur l'appropriation des démarches évaluatives par les décideurs et les opérateurs. « *Au cours d'une évaluation, plusieurs choix doivent être faits. Entre autres, il faut déterminer le but, choisir les méthodes à appliquer et s'entendre sur les échéanciers. Qui sont les personnes qui doivent faire ces choix ? Dans l'évaluation axée sur l'utilisation, ce sont les principaux utilisateurs attendus de l'évaluation qui doivent prendre ces décisions, avec le soutien de l'évaluateur... Les principaux utilisateurs sont les personnes ou les groupes qui sont particulièrement concernés par une évaluation, qui ont le pouvoir et la capacité d'y contribuer activement, et qui ont l'intention de l'utiliser à des fins concrètes* » (Patton, LaBossière, 2009, p. 145).

A ce stade, on doit souligner le rôle pris par Eric Monnier dans le repérage et la compréhension d'une culture évaluative basée sur des références politistes anglo-saxonnes,

³¹⁰ « *Bonne nouvelle, la sociologie, la science politique, voire même la science économique américaine ont engendré, grâce à H. Garfinkel, Ch. Lindblom, J. March ou A. Hirschman, suffisamment d'idées pouvant servir d'appui pour une sortie de crise, à même en tout cas de servir à la construction du paradigme prometteur de l'utilisation-focused evaluation (UFE)... Au fil du temps, jusqu'à aujourd'hui, les approches relevant du paradigme de l'UFE se sont ramifiées, sans beaucoup diverger cependant, et ont pris des appellations variées : pluralic, participative, endoformative or stakeholder evaluation* » (Spenlehauer, 2011, pp. 114-115).

en particulier l'UFE (Monnier, 1992). De formation ingénieur (1976), titulaire d'un doctorat en sociologie urbaine (1982), il côtoie au CSTB Michel Conan³¹¹ qui lui fait découvrir l'évaluation. Il est qualifié par Alain Faure de « *pape* » de l'évaluation (cité dans Matyjasik, 2010, p. 78) ou encore de « *messie de l'évaluation pluraliste des politiques publiques* » (Spenlehauer, 2011, p. 141). Après avoir fondé le laboratoire CEOPS au sein de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) en 1987, il passe de la posture scientifique à celle de consultant. En effet, il crée le bureau d'étude C3E en 1992³¹². Au milieu des années 1990, il occupe une fonction centrale dans l'établissement des références européennes en matière d'évaluation (Cahiers du Means, 1996). Membre du CSE première formule, il fait partie de ceux qui promeuvent le développement de l'évaluation pluraliste en insistant sur la structuration du dispositif d'animation et de pilotage de l'évaluation : « *L'instance d'évaluation est entendue comme le responsable et producteur de la démarche... Ce passage d'un acteur [l'évaluateur] à une instance [le comité de pilotage par ex.] correspond à deux conceptions divergentes de l'évaluation – d'une part sur la dimension cognitive (il faut, pour qu'une évaluation soit crédible qu'elle apporte de la connaissance méthodologiquement rigoureuse) ; - d'autre part, sur sa dimension politique (il faut qu'une évaluation soit acceptée comme référence commune, qu'elle soit une production collective à partir d'acteurs représentants des visions et des intérêts différents et des valeurs opposées* » (Lascoumes, Setbon, 1996, p. 9). Cherchant à concilier la visée programmatique de l'évaluation et sa perspective démocratique (Baron, Monnier, 2003), l'évaluateur doit alors remplir trois rôles : il est méthodologue, médiateur et maïeuticien³¹³.

³¹¹ Ingénieur civil des Ponts, Michel Conan a été, de 1969 à 1979, responsable de la Mission de la recherche urbaine (MRU) au Ministère de l'Équipement puis chef de service des sciences humaines au CSTB. A partir d'une étude pour le Plan urbain sur les méthodes évaluatives en Amérique et en Europe du Nord, il va incarner une vision de l'évaluation constructiviste et délibérative, en référence aux travaux de Michael Q. Patton. Les chantiers évaluatifs qu'il conduit, comme l'évaluation de la modernisation des Foyers de jeunes travailleurs (FJT), interrogent l'organisation et les affectations des espaces et voient dans l'usager le meilleur expert de ses besoins (Conan, 1998). Dans sa récente HDR, Vincent Spenlehauer considère Michel Conan comme l'importateur en France de l'UFE et l'instigateur du CEOPS (Spenlehauer, 2011, p. 31 et pp. 97-158). Dans les années 2000, il poursuit sa carrière aux USA en tant que directeur de *Garden and Landscapes Studies* à Dumbarton Oaks et met à profit la perspective interactionniste pour réfléchir aux liens entre espaces verts aménagés et ordre social (Spenlehauer, 2011, p. 99).

³¹² En référence à l'UFE, le projet du laboratoire CEOPS créé au sein de l'ENTPE vise à articuler sciences sociales et recherche en évaluation. Au sujet de l'épisode du CEOPS (1990-1993), sa genèse, son déroulement et sa disparition tumultueuse, voir Spenlehauer (2011, pp. 76-158).

³¹³ En écho au scepticisme qui s'installe progressivement dans les écrits de Joseph Fontaine et de Philippe Warin, Vincent Spenlehauer s'interroge au sujet de ce mélange d'activités qui constituerait l'évaluation pluraliste : « *Sommes-nous toujours dans les sciences sociales ?* » (Spenlehauer, 2011, p. 30 et p. 120). Michael Q. Patton revient sur cette dialectique de l'utilité et de la validité en écrivant : « *Il faut aussi reconnaître que la robustesse et la validité des données d'évaluation peuvent varier d'une situation à l'autre. L'enjeu n'est pas de toujours atteindre la norme absolue de la qualité scientifique ou méthodologique ; il s'agit plutôt de s'assurer que les méthodes et mesures choisies soient appropriées aux besoins de validité d'une situation particulière. L'évaluateur et les utilisateurs doivent déterminer le degré de validité appropriée en tenant compte de ce qu'ils prévoient faire des données* » (Patton, LaBossière, 2009, p. 154).

Il convient aussi de noter le rôle joué par Maurice Baslé, professeur de sciences économiques, titulaire de la Chaire Jean Monnet à l'Université de Rennes 1. En 1999, il devient le président fondateur de la Société française d'évaluation (SFE) et en est aujourd'hui président d'honneur³¹⁴. Dans les années 1990-2000, il anime, en région Bretagne, le Conseil scientifique rattaché au Comité régional d'évaluation des politiques publiques. Dans une perspective qu'il aime à afficher comme transdisciplinaire - entre gestion publique, économie locale et action publique -, ses travaux portent sur l'évaluation du CPER et sur la construction d'indicateurs territorialisés d'évaluation (Baslé, 2002). Responsable du Master « Conseil en évaluation financière publique » et s'intéressant fortement aux questions de la professionnalité dans le domaine évaluatif, il cherche ainsi à établir des passerelles actives entre recherche, expertise et administration (Baslé, 2010).

Ainsi, depuis le début des années 1990, bien qu'erratique et parsemée de vicissitudes, l'institutionnalisation française et pluraliste de l'évaluation des politiques publiques participe-t-elle à regrouper des activités expertes, en apparence assez hétérogènes. Se déployant à l'occasion de chantiers intersectoriels et multiniveaux, ce développement évaluatif prend aussi largement appui sur le domaine social.

- Régulièrement mis en œuvre pour faire le bilan critique et améliorer les différents contrats d'action publique, les chantiers évaluatifs sont souvent construits au croisement des différentes échelles gouvernementales : évaluations locales, départementales, régionales, nationales et européennes (Spenlehauer, 1995 – Spenlehauer, Warin, 2001 - Jacob, Varone, Genard, 2007). Dans de nombreux cas, ces stratégies de production de connaissances s'affichent comme transversales et débouchent sur des jugements évaluatifs intersectoriels : évaluations des fonds structurels européens et des CPER (Heddebaut, 2000 - Baslé, Dupuy, Guyader - 2002), évaluation des contrats de ville, d'agglomération ou encore de pays (Epstein, Kirszbaum, 2005 - Cluniat, Roubaud, Roux, 2006 - Acadie, 2006).
- En 1999, Yves Cousquer, président du CNE, écrit au Premier Ministre que « *le social, hormis les politiques publiques d'éducation nationale, semble plus évalué que les mécanismes de régulation économique et juridiques qui régissent notre quotidien* » (CNE, 2000, p. 61). Ceci se concrétise par l'inscription législative de l'obligation évaluative lors de la création du RMI (1988), par la décision prise en Conseil des ministres d'évaluer la politique de la ville (1991) ainsi que par l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté conduite au titre du Conseil économique et social (CES) (1993-1994). A l'examen des travaux de la SFE et au

³¹⁴ En 1999, la création de la SFE vient offrir un espace de mutualisation aux acteurs mobilisés dans l'animation de ces systèmes experts, qu'ils soient élus, administratifs, chercheurs ou encore consultants...

regard des présentations effectuées lors des congrès³¹⁵, on s'aperçoit aussi de l'importance progressivement prise par les questions sociales (Cauquil, Lafore, 2006 - Offredi, Ravoux, 2010) ainsi que par celles qui concernent la territorialisation de l'action publique (Baslé, Guignard-Hamon, 2000 - Baslé, Dupuy, Guyader, 2002).

Entre 1990 et 2005, si ces caractéristiques concourent au développement de l'expertise socio-territoriale, elles témoignent d'un relâchement assez généralisé des rapports entre expertise et scientificité : *« L'évaluation est une pratique multiforme..., il n'y a pas lieu d'en faire une discipline scientifiquement référencée. Certes, à défaut d'être une discipline structurée et stabilisée, elle peut être une démarche plus ou moins formalisée, c'est tout, dont la difficulté essentielle provient de la confrontation des questions pratiques avec des exigences scientifiques qui n'assurent de ce fait qu'une prise en charge imparfaite des premières »* (Duran, 1997, p. 280). C'est ce relâchement que finit par reconnaître l'économiste Maurice Baslé³¹⁶ : *« Bien entendu, côté scientifique, on ne peut pas tout comprendre d'une politique publique. Une politique publique se déroule dans un univers complexe, sans contrôle de l'environnement : la relation de cause à effet est souvent quasi non identifiable, l'imputation d'un effet à une cause quasi-impossible, la traçabilité est un casse-tête dont on ne sort, dans les évaluations de politiques publiques, que par des subterfuges ou des approximations »* (Baslé, 2010, p. 33).

Dès lors, on comprend que la structuration et l'animation des systèmes experts se retrouvent confrontées à deux grands défis. D'une part, il convient d'éviter les tentations hégémoniques³¹⁷ que peuvent susciter les attentes immodérées des acteurs vis-à-vis des connaissances ; ce à quoi nous invite la réflexion critique de Robert Castel au sujet de la prolifération de l'expertise instituante. D'autre part, il faut éviter de succomber aux subterfuges méthodologiques, ce que semble accepter Maurice Baslé....

Cherchant à développer une voie médiane par rapport à ces écueils, on comprendra alors que bon nombre de démarches d'expertise socio-territoriale rejoignent le cadre méthodologique et le positionnement sociopolitique promus par l'évaluation pluraliste³¹⁸. En référence à la

³¹⁵ Nos observations au sujet de la SFE s'appuient sur nos participations au club Bretagne-Pays de Loire, ainsi qu'aux congrès d'Issy les Moulineaux (2001), de Lyon (2006) et de Nantes (2011).

³¹⁶ Ce point de vue est d'autant plus « étonnant » qu'au milieu des années 1990, Maurice Baslé participe activement à la mise sur orbite d'une approche quantitative et économétrique (Fontaine, 1996c, p. 66).

³¹⁷ A ce sujet, Bertrand Guillaume dénonce *« la facilité avec laquelle certains élus se laissent convaincre, par croyance naïve ou par foi idolâtre, qu'ils tiennent là le dispositif ultime d'une gestion scientifique de l'action, sans voir qu'ils assimilent le scientifique et le normatif et qu'ils se condamnent par ailleurs à mettre plus ou moins directement la décision publique dans les mains des technocrates et d'experts autoproclamés, au détriment de la raison pratique, de la sagesse du sens commun, de la réflexion éthique et de la délibération politique »* (Guillaume, 2009, p. 105).

³¹⁸ A l'instar du contrôle de la régularité et de la mesure statistique qui ont été les outils respectifs de l'Etat nation puis de l'Etat-Providence, l'évaluation pluraliste serait l'instrument de connaissance privilégié d'un Etat partenaire engagé dans une gestion négociée des affaires publiques (Monnier, 1992a, p. 84).

notion de « *forum hybride* »³¹⁹, elles deviennent l'occasion d'expérimenter des dispositifs délibératifs multiformes³²⁰ et de tester de nombreuses méthodes participatives (CSE, 1996 – Toulemonde et al., 1998 - Baron, 2000): « *Plus que d'imposer un point de vue fondé sur des connaissances techniques irréfutables, il s'agirait de produire collectivement une interprétation de l'état et du devenir du territoire et d'envisager l'action comme le produit de débats préalables* » (Cadiou, 2007, p. 175)

3. Le recours aux experts dans la production polycentrique de la politique de la ville

La fabrication localisée de la politique de la ville prend fortement appui sur cette expertise généraliste et représente un vecteur important de son développement. En effet, tout au long des années 1990 et 2000, la préfiguration des observatoires socio-urbains, la production des diagnostics et aussi l'animation des démarches évaluatives alimentent régulièrement les dynamiques contractuelles.

A partir du caractère polycentrique de la production de la politique de la ville, nous proposons d'interroger la part prise par l'expertise dans les interactions mettant en jeu les différents niveaux de l'action publique. Au cœur de ce processus de localisation, le niveau national propose des ressources sélectives qui, suivant les époques, promeuvent telle ou telle manière de faire (zones franches, renouvellement urbain, veille éducative...). Le niveau local mène des expérimentations dont le sens et la portée sont disséqués par le niveau national qui les relaie ou au contraire les relègue. Le niveau européen interfère dans ces productions en soutenant des approches intégrées du développement urbain, par l'intermédiaire du programme PIC Urban, du Fonds social européen (FSE) et des fonds structurels (objectif 2 par exemple).

³¹⁹ « *Forum, parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre des choix techniques qui engagent le collectif. Hybrides parce que ces groupes engagés et les portes paroles qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens, des profanes qui s'estiment concernés. Hybrides également parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés...* » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, p. 36). Ces réseaux de connaissance et d'action sont triplement hétérogènes « *quant aux données qui y circulent et aux savoirs mobilisés pour les produire et les valider, quant aux acteurs individuels et collectifs engagés dans les interactions et les décisions, quant aux règles des échanges et de validation des résultats* » (Lascoumes, Callon et Barthe, 1997, cités par Bérard, 2010, p. 245).

³²⁰ Pour une typologie des évaluations en fonction de la « largeur » et de la « profondeur » des dynamiques participatives, voir Baron (2000, pp. 102-116). Concernant les procédures dialogiques et l'organisation des forums hybrides, voir Callon, Lascoumes, Barthe (2001, pp. 215-248).

Dans la grande majorité des cas, la construction et l'animation de ces dispositifs et de ces réglementations font l'objet d'importantes contributions externes aux administrations. Dans cet enchevêtrement d'initiatives, les experts se retrouvent souvent au croisement de commandes multiples.

➤ *L'accès aux ressources et la mise en visibilité des expériences*

A partir des années 1980, le marché de l'expertise qui s'organise au plan européen (Saurugger, 2002 – Bérard, 2009, pp. 76-109) concerne des sujets distincts mais connexes à ceux de la politique de la ville. Dans le domaine social, l'Union européenne finance de nombreuses missions sur des sujets tels que l'insertion par l'économique, l'intégration des populations étrangères, l'accompagnement des personnes handicapées. Surtout, les contributions expertes accompagnent la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des projets de développement local soutenus par la politique régionale européenne (Lavignotte-Guérin, 1999) puis ceux qui déclinent localement les programmes « EQUAL » et « DAPHNE » consacrés à la lutte contre les discriminations dans le cadre du FSE.

Ces programmes rendent incontournables l'additionnalité et les contreparties entre des concours issus de différents échelons de gouvernement, encouragent la subsidiarité, la transversalité et le partenariat intersectoriel (Muller, 1996 - Faure 1997 - Faure, Smith, 1999 - Jouen, 2002). Ces labellisations obligent aux logiques de diagnostic et d'évaluation et, en cela, confortent l'expert mandaté ou en réseau avec l'échelon européen. *« Dès lors, le moteur de l'eupéanisation ne prend plus la forme d'une contrainte légale, mais d'un processus de formatage des problèmes et des solutions qui leur sont associées à travers le partage de savoirs, d'informations, de raisonnements causaux (algorithmes), et de conceptions de problèmes publics. Autrement dit, il s'agit d'une eupéanisation volontaire, résultant de l'interaction entre les acteurs nationaux et supranationaux, et portée par la diffusion des idées, l'intégration des connaissances »* (Jönsson, Muller, 2006, p. 111).

L'ensemble de ces initiatives contribue à transformer la manière dont les acteurs nationaux et les élites locales conçoivent et traitent les problèmes économiques et sociaux. Par effet de débordement, ces normes d'action encouragées, sinon édictées, par l'échelon européen rejoignent et renforcent les principes d'interministérialité, d'administration de mission, de

territorialisation et de contractualisation autour desquels se structure au même moment, en France, la politique de la ville³²¹.

C'est dans le domaine de la rénovation urbaine que l'influence européenne vis-à-vis de la politique française de la ville se fait plus directe³²². Depuis 1989, l'activité du réseau URBACT accompagne la mise en œuvre des projets pilotes urbains (PPU) et, à partir de 1994, celle des programmes PIC-Urban. Issues du Carrefour européen sur la ville organisé sous la présidence de Jacques Delors (Jacquier, 2003, p. 54), ces opérations de renouvellement urbain encouragent l'introduction de modèles de gestion privée au sein de la gestion publique (Dormois, Leprince, Pasquier, Pinson, Reignier, 2003). Ce processus d'européanisation des cadres de référence pour penser la cohésion sociale et les questions urbaines s'appuie alors fortement sur l'activité experte. *« A chaque fois, les chefs de projet sont assistés par des consultants ou des entreprises à caractère social dans l'élaboration ou le suivi des dispositifs participatifs »* (Pasquier, Pinson, 2004, p. 59).

Cependant, durant les années 1990 et au début des années 2000, les connexions n'étant pas très développées entre la politique de la ville en France et l'agenda communautaire, cette influence reste limitée à quelques sites. On ne peut donc pas diagnostiquer l'émergence d'une véritable communauté européenne d'experts dans ce domaine d'action ni une forte pénétration de cabinets d'expertise rattachés à des structures multinationales³²³.

Durant les années 1990, si le niveau européen influence indirectement le cadre français de la politique de la ville, l'activité des experts spécialisés se déploie essentiellement au carrefour des échelons local et national, le plus souvent à partir de structures légères, souples, privilégiant la personnalisation des interventions³²⁴. Pour des autorités locales, le recours à ce type de prestation représente des sources d'informations officieuses et moins lissées que celles émanant des seules filières administratives. Dans la plupart des cas, les experts de la politique de la ville proposent des décodages alternatifs de l'évolution du cadre national. Ils permettent ainsi aux acteurs locaux de se renseigner sans se découvrir et sans quémander. Ils

³²¹ « Pour la commission, le partenariat a pour vocation explicite de faire évoluer les pratiques politico-administratives nationales en matière de traitement des situations de marginalisation urbaines » (Pasquier, Pinson, 2004, p. 45).

³²² En ce qui concerne les auteurs français ayant travaillé sur la politique de la ville et ayant très tôt attaché une importance à la dimension européenne, voir Jacquier (1993) ou encore Le Galès (1995).

³²³ A titre d'exemple, dans le champ de la sécurité, en 2001, on ne comptait qu'une seule filiale d'un groupe américain sur le marché de l'expertise en direction des collectivités locales (Buffat, Le Goff, 2002).

³²⁴ On retrouve ici la seconde perspective que présente Yann Bérard dans sa thèse, au sujet de la constitution de réseaux transnationaux d'ingénierie-conseil : « la première renvoie à la constitution de grands groupes particulièrement nette en Grande Bretagne et aux Pays Bas, la seconde, concernant davantage la constitution de petites unités plus spécialisées, souvent situées sur des « marchés à niches », comme en Allemagne et en Espagne » (Bérard, 2009, pp. 89-90).

les aident à anticiper une actualité gouvernementale perçue généralement comme assez confuse. De ce point de vue, le recours à l'expertise renforce les capacités informationnelles et relationnelles des systèmes locaux d'action publique, permet de préciser les stratégies et les manières de construire les dossiers et, au final, facilite l'accès aux procédures en train d'être arrêtées et aux financements susceptibles d'être disponibles. Ce travail de courtage, opéré par les experts entre les intérêts locaux et nationaux, est particulièrement visible dans les « programmes-pilotes » qui, dans le champ de la politique de la ville, sont nombreux.

- On pense ici aux toutes premières opérations de Banlieue 89 par lesquelles les architectes Roland Castro et Michel Cantal-Dupart « *se retrouvent à l'origine d'une commande publique qu'ils ont de toutes pièces fomentée* » (Moiroux, 2003, p. 44)³²⁵.
- En 1999 et 2000, dans le cadre de la préfiguration des futurs contrats de ville, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) dépêche Bruno Carlon auprès des sites préfigureurs. Fondateur du cabinet d'expertise CIVITO, il est mobilisé tout au long des années 1990-2000 sur de nombreuses missions dans le cadre de la politique de la ville puis joue le rôle officieux de « consultant de référence » pour Réso-Villes, le centre de ressources Bretagne-Pays de la Loire.
- A la même période, dans le cadre de la préfiguration des contrats d'agglomération, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) dépêche Daniel Béhar d'ACADIE et Philippe Méjean. A l'époque, le premier est déjà très introduit dans les sphères de l'aménagement. Le second vient d'occuper des fonctions de responsable de la mission territoriale de la Délégation interministérielle à la ville³²⁶.
- Entre 2002 et 2005, une opération nationale promeut, sur une vingtaine de sites, la conception et la mise en œuvre de projets sociaux de territoire (PST). Dans la suite du rapport Brévan-Picard consacré aux questions de professionnalité, ce programme expérimental se donne comme objectif de promouvoir des stratégies locales d'intervention prenant appui sur les acteurs de l'action sociale, de l'éducation et de la politique de la ville³²⁷. Chacun des sites préfigureurs bénéficie d'une assistance technique financée par le niveau national. Au titre de l'IDPAS, nous ferons partie de ce réseau de consultants,

³²⁵ La mission Banlieue 89 a été créée en novembre 1984 à partir de 73 projets urbains puis devait ensuite concerner près de 200 projets. Si l'impact physique de ces opérations peut apparaître discutable, « *l'impact culturel et politique de cette magistrale OPA médiatique paraît quant à lui beaucoup plus décisif* », signant ainsi le retour du politique dans le contrôle de la production de l'espace urbain (Moiroux, 2003, p. 44). Voir aussi Piron, (2003).

³²⁶ Dans le cadre de la préparation des contrats de ville de la génération 2000-2006, Philippe Méjean a été rapporteur de la commission Cavalier (Cavallier, 1998). Au début des années 2000, il développe une fonction d'expert indépendant en parallèle de son activité de Maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille.

³²⁷ Le programme des PST a été soutenu par la DIV, l'Association des départements de France (ADF), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et le Conseil supérieur en travail social (CSTS).

sélectionnés suite à un appel d'offre national³²⁸. Outre Bruno Carlon (CIVITO), cité précédemment, nous y retrouvons Joëlle Bordet (CSTB), Bernard Champagne (Pluralité consultant), Gilles Rivet (COPAS), Philippe Labbé (GESTE) ou encore Daniel Rigaud (GESTE). Jouant le rôle « d'expert parmi les experts », le sociologue Michel Autès anime les séminaires nationaux qui nous réunissent en présence des chargés de mission de l'ADF, de la CNAF et de la DIV. De son côté, Didier Vanoni, du Cabinet FORS assure l'évaluation nationale du programme (Autès, 2003 - Vanoni, Sauvayre, 2005).

Pour les sites, accéder à ces dispositifs expérimentaux permet généralement de faire financer le travail de ces experts, totalement ou en grande partie, par le niveau national. En retour, l'appui et le conseil d'experts reconnus nationalement aident à attirer, de manière cumulative, des ressources multiples : reconnaissance, dérogations, financements ad hoc, mises en réseau... Entre les échelles et complémentirement à cette fonction de « *courtier* » facilitant l'accès aux ressources, les experts multi-positionnés occupent souvent une place de « *portier* » activant, de manière sélective, les opportunités de rencontre entre les échelons de l'action publique. Ils participent à invalider la portée de certaines expériences locales qui restent alors confidentielles, ils sélectionnent aussi les plus probantes afin les faire remonter sur les scènes nationales. A ce niveau, en collaboration avec les acteurs administratifs positionnés au sein de missions et/ou d'agences nationales du type PUCA, MIRE, DIV, DATAR, CNV puis plus récemment ANRU ou encore ACSE, ils contribuent à la hiérarchisation des expériences locales, pour ensuite prendre une place active dans la diffusion et la généralisation des recettes d'action ainsi triées.

On ne peut alors que souligner la forte analogie entre ce rôle de « *portier* » des experts de la politique de la ville (Rouzeau, 2004, p. 67) et la contribution particulière des découvreurs et des « *gatekeepers* » mise en avant par Lucien Karpik au sujet de l'économie des singularités : concours littéraires, festivals de cinéma, expositions d'œuvres d'art, présentations de séries limitées... (Karpik, 2007, p. 212). Dans les deux cas, en se voyant déléguer la compétence de trier et de sélectionner, ils participent à la fabrication des nouvelles tendances.

Ainsi, dans le domaine de la politique de la ville, nos observations confirment-elles la double fonction des experts mis en avant par Patrick Hassenteufel (Hassenteufel, 2008, p. 198) :

- « *Généralistes* », ils concourent à alimenter, sur le plan cognitif, un ajustement des visions entre les différents protagonistes impliqués dans la gestion de la question sociale. Cette

³²⁸ Au titre de l'IDPAS (service d'études - IRTS de Bretagne), notre accompagnement a concerné les trois sites bretons à travers le diagnostic social du quartier de Recouvrance à Brest, la prise en compte par les institutions des jeunes les plus en difficulté à Saint-Brieuc et le bilan évaluatif de l'Espace social commun (ESC) de Maurepas à Rennes.

dimension de la médiation – que nous pourrions aussi qualifier de substantielle – *« fondamentalement liée à la capacité de passer d'un univers cognitif à un autre (en termes de savoirs, de modes de raisonnement, de croyances, de registres de légitimation) »,* débouche sur l'harmonisation des représentations et sur la production d'arguments intelligibles par les différents acteurs.

- *« Courtiers »*, ils sécurisent, sur le plan relationnel, les échanges entre les protagonistes. Cette dimension de la médiation – que nous pourrions aussi qualifier de relationnelle – nécessite qu'ils soient très attentifs et « compréhensifs » par rapport aux différents intérêts en présence afin de contribuer activement à l'établissement de compromis socialement acceptables. Au niveau local, cette médiation vise à trouver des voies de passage entre élus, administratifs, acteurs privés, usagers... Cependant, elle ne fonctionne à plein que si elle participe à la transversalisation entre les secteurs et si elle dynamise les échanges avec les autres échelons gouvernementaux.

A l'occasion des programmes pilotes, les experts se voient aussi reconnaître une position de « portier ». A ces occasions, ceux qui ont été sélectionnés accompagnent la diffusion des impulsions nationales, suscitent et soutiennent les expérimentations locales, sélectionnent et valorisent les plus probantes. Ainsi, pour l'échelon national, le recours à l'expertise socio-territoriale permet-il de trouver des débouchés locaux susceptibles de tester et diffuser de nouvelles recettes d'action ; pour les acteurs locaux, souvent municipaux, ce recours permet d'acquérir ou de renforcer leur visibilité nationale.

« Maniant les armes du diplomate pour faciliter la recherche de compromis entre les institutions » (Saliou, 2010, p. 91), ils participent à la mise en connexion des échelles d'action publique, rendent plus fluide la circulation informationnelle, alimentent les processus de légitimation et renseignent la distribution sélective des ressources budgétaires, normatives ou encore méthodologiques. Tant qu'elle ne met pas trop à mal la disponibilité des experts concernés, la muti-positionnalité s'avère donc une ressource de premier choix pour organiser cette activité interscalaire et intersectorielle et, ainsi, favoriser le travail intergouvernemental, voire même - suivant la formule de Lucien Karpik- participer à *« la révélation de l'avenir »* (Karpik, 2007, p. 214). En effet, pour cet auteur, *« les intermédiaires traversent d'autant plus facilement les frontières des institutions qu'ils véhiculent une fonction manifeste de persuasion, d'aide et de conseil, et qu'ils produisent de l'attachement quand ce n'est de l'adhérence »*, permettant que se nouent les raisonnements et relations qui commandent les évolutions collectives (Karpik, 2007, p. 355).

Cette addition de services rendus par quelques cabinets-conseil³²⁹, aussi bien en direction des prescripteurs nationaux que des commanditaires locaux d'expertise, explique alors la fidélisation des uns vis-à-vis des autres. « *Lorsqu'il y a changement d'échelle, il y a des gagnants et des perdants... On comprend alors la prime dont bénéficieront les acteurs multi-positionnés du point de vue de leur capacité à mettre en œuvre une dimension stratégique du changement d'échelle* » (Faure, Muller, 2007, p. 13).

La forte analogie qui réunit les activités des différents experts que nous avons côtoyés dans le domaine de la socio-territorialisation de l'action publique, que ce soient en termes de décryptages informationnels, d'ancrages institutionnels et de contributions substantielles³³⁰, se retrouve aussi dans leur trajectoire sociale.

- Tout d'abord, acquérir ce statut, c'est pouvoir s'appuyer sur une formation supérieure. Tout en notant quelques différences suivant le type de structure les employant, l'enquête consacrée par Nicolas Matyjasik aux experts engagés dans les activités d'évaluation met en évidence que : « *si les provenances disciplinaires sont très diverses, prédominent cependant les qualifications en géographie – aménagement – urbanisme ainsi que les formations en science politique ; les doubles qualifications (par exemple ingénieur agronome et économiste) ou les formations par les grandes écoles couplées à des spécialisations en troisième cycle (IEP et master en aménagement) sont également très fréquentes* » (Matyjasik, 2010, p. 207).
- On pourrait ainsi avancer que dans la carrière de consultant-expert, les ancrages universitaires et la formation par la recherche ne sont véritablement des atouts qu'à la seule condition de savoir s'en dégager. En effet, les activités expertes demandent de s'inspirer et, tout autant, de s'émanciper des contraintes épistémologiques et méthodologiques propres à la recherche fondamentale³³¹. Ainsi peut-on avancer que le profil idéal de l'expert résiderait dans un alliage entre une personnalité passée au filtre de formation(s) sélective(s), un esprit méthodologiquement bien structuré, une curiosité et une plasticité vis-à-vis des enjeux de l'action publique. Ceci expliquerait le succès croissant des profils sortants des Instituts d'études politiques et des grandes écoles de commerce ou

³²⁹ Au début des années 2000, entre 20 à 30 structures d'expertise généralistes sont régulièrement missionnées dans le champ de la politique de la ville. Notre estimation s'appuie en particulier sur notre participation à deux séminaires nationaux regroupant prescripteurs, commanditaires et prestataires d'évaluations des contrats de ville. Organisés par la DIV, ils se sont déroulés en 2000 et 2002 à Arc et Senans.

³³⁰ Mettant l'accent sur les différentes médiations qu'ils exercent, Virginie Saliou compare les experts à des « *intermédiaires en 3D* » et des « *gardiens de phare* » veillant à ce que les politiques publiques ne rencontrent pas d'écueils majeurs... (Saliou, 2010).

³³¹ Si certains, dont nous sommes, n'ont pas effectué de formation doctorale, chacun est plus ou moins socialisé aux démarches de recherche et s'est engagé dans un travail de valorisation de ses activités dans la sphère de l'enseignement supérieur.

d'ingénieurs, aux yeux des cabinets de conseil en management qui, depuis une quinzaine d'années, diversifient leurs activités en direction de l'action publique socio-territoriale (Matyjasik, 2010, p. 2010).

- Ensuite, il s'agit de développer un carnet d'adresses et une veille institutionnelle car, à défaut d'un « *effet de plaque* », « *seule la chaîne des expertises authentifie de manière durable l'expert* » (Trépos, 1996, p. 78). Il s'agit de repérer le plus précocement possible les dispositifs émergeant au plan national ou, mieux encore, avoir été impliqué dans leur gestation. Ceci permet alors de pouvoir influencer le choix des premiers sites bénéficiaires qui, à terme, feront référence au plan national. Pour cela, chaque expert tente de bénéficier de « *l'accélérateur de notoriété* » que constitue le travail pour les administrations centrales (Matyjasik, 2010, p. 191). Ainsi doit-il mener une lutte incessante pour arrimer ses réflexions et ses prestations avec une ou plusieurs administrations centrales, dans le cadre de la politique de la ville, mais aussi dans celui de l'éducation, de la prévention de la délinquance, du travail social, de l'habitat, de l'insertion socioprofessionnelle ou encore de l'évaluation des politiques publiques.
- Enfin, les exercices de montée en généralité représentent-ils un passage obligé qui renforce la visibilité de cette position d'expert et sa reconnaissance par les commanditaires et les prescripteurs. Ainsi, prenant appui sur de nombreux chantiers locaux, produisent-ils par capitalisation des observations empiriques et des réflexions analytiques concernant l'orientation socio-territoriale de l'action publique (Labbé, Abhervé, 2005 - Bordet, Champagne, 2008 -- Carlon, 2010 - Nogues, Rouzeau, Molina, Nogues, 2011 - Rigaud, 2012). Ces réflexions cheminent entre les secteurs et entre les différents types d'organisation en étant l'objet de rapports, en étant présentées lors de multiples colloques, en trouvant leur place dans le cadre d'articles et d'ouvrages plus ou moins généraux³³².

Ces activités d'expertises s'appuient sur des prescriptions nationales, se concrétisent à travers des séquences d'études locales sur site et débouchent sur des problématisations et des constructions méthodologiques plus générales qui trouvent place dans des forums régionaux, nationaux voire internationaux. Une bonne part des performances expertes consiste donc à proposer, en direction d'acteurs de cultures différentes, des compatibilités de références et des passerelles partenariales. Ainsi décrites, ces contributions apparaissent à la fois constitutives et dépendantes des processus de localisation qui parcourent la gestion renouvelée de la question sociale.

³³² Dans la constitution des compétences du consultant, Yann Bérard met en avant quelques facteurs clef comme les contacts avec la recherche, l'expérience apportée par les chantiers longs, le besoin de produire des publications sélectives et l'assise relationnelle (Bérard, 2009, p. 176).

➤ *Sélection des experts et circulation des idées*

Sur les quatre villes moyennes que nous avons particulièrement étudiées, durant les années 1990, trois ont fait régulièrement appel à des sources d'expertise bénéficiant d'une forte reconnaissance sur la scène nationale voire internationale³³³. A Laval, le recours à Sébastien Roché puis Alain Bauer permet que se développe localement une forme de communauté de politique publique orientée vers le traitement des questions de sécurité. A Lorient, le travail de Roland Castro introduit très tôt une stratégie de renouvellement urbain qui se déploie ensuite sur la durée. A Brest, les multiples contributions de Philippe Estèbe donnent des arguments pour s'affranchir du caractère perçu comme sclérosant de la référence aux quartiers prioritaires :

- A Laval au milieu des années 1990, suite à un changement municipal, la politique de la ville se réoriente vers la restructuration en profondeur d'un important quartier d'habitat social et vers la prise en charge des questions de tranquillité publique. Grâce aux contacts entre la municipalité dirigée par François d'Aubert et le cabinet de Charles Pasqua, alors Ministre de l'Intérieur, Laval se retrouve parmi les trois sites qui, dès 1995 en France, expérimentent les « cellules de veille ». Mandaté par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) qui accompagne cette expérimentation, le cabinet E2I est chargé d'effectuer un diagnostic local. Par cet intermédiaire, les acteurs locaux rentrent aussi en contact avec Sébastien Roché, chercheur au CERAT de Grenoble et introducteur en France de la réflexion sur les incivilités (Roché, 1993, 1998, 2000a, 2000b). La dynamique ainsi engendrée se renforce grâce à un voyage d'étude au Québec, financé par les instances nationales³³⁴. Dans la foulée, le commissaire de police et le premier adjoint vont suivre, en 1998 et au sein de l'IHESI, un cycle de formation et participent à la rédaction d'un travail collectif sur les correspondants de nuit (IHESI, 1998). A ces différentes formes de recours à l'expertise, vient aussi s'ajouter une mission confiée au CREDOC, préfigurant le futur observatoire socio-urbain et faisant l'analyse approfondie du partenariat local ; ce deuxième travail sera d'ailleurs recyclé dans le cadre d'une production à visée scientifique (Maresca, Poquet, Herlemont, 1998). En définitive, à Laval, l'accès à l'expertise plus ou

³³³ Nous rejoignons ici les observations de Sophie Jacquot qui, au sujet de la fabrique actuelle des politiques sociales met en évidence « *ces acteurs (qui) font la « navette » entre le niveau européen et celui auquel ils opèrent [...], créant ainsi un contexte d'interactions et d'influence réciproque* » (Jacquot, 2013, p. 98).

³³⁴ En 1997, se déroulant pendant 10 jours à Montréal, ce séjour a reçu le soutien du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Intérieur. Il a réuni le premier adjoint, le chef de projet du contrat de ville, le chargé de mission prévention de la délinquance, le commissaire de police, le procureur de la république et le directeur de la prison de Laval.

moins savante soude un petit groupe d'acteurs positionnés à la charnière de la politique de la ville et de la tranquillité publique, tout en les inscrivant dans un réseau multi-niveaux confirmant mais faisant aussi évoluer leur cadre de références.

- A Lorient, le Maire socialiste, Jean-Yves Le Drian, fait venir Roland Castro qu'il connaissait du fait de leurs réseaux nationaux communs, accompagné du cabinet TETRA qui avait travaillé à l'évaluation de Banlieue 89 et se trouvait dans la mouvance de la toute récente DIV. *« Enfin j'arrivais à réaliser ce que je pensais à Lorient. A partir de trois immeubles barres, dont la plus grande faisait deux cents mètres de long avec onze étages superposés, j'ouvre une avenue sur la mer en supprimant une cage d'escalier; j'écrête les bâtiments de deux ou quatre étages; je les remodèle avec des systèmes de bow-window cylindriques qui doublent la surface des séjours; je dessine aux angles des bâtiments plissés, contreplissés, sensuels, opposés au mode de construction existant; je recale les bâtiments bas le long des rues; je reconstitue des rues et des places »* (Castro, 1994, p. 154). Progressivement au fil de différentes opérations qui se succèdent durant le Xème et le XIème plan, cet apport d'expertise va permettre à un petit groupe de décideurs de construire une véritable pensée de la transformation urbaine qui sera suivie de très près par les instances nationales. Accompagner l'audace architecturale et le remodelage réalisés sur le Quai de Rohan par une dynamique d'animation du quartier très ascendante fait alors la force de cette méthode lorientaise qui est, à l'époque, très médiatisée.
- A Brest Philippe Estèbe, qui vient de travailler avec Jacques Donzelot à l'évaluation nationale de la politique de la ville lors du Xème plan, est recommandé comme expert par la DIV. Sa première intervention se déroule au cours d'un séminaire clôturant le DSQ en 1993. Le courant passe si bien que, dix ans plus tard, il continue d'être régulièrement missionné sur ce site³³⁵. A l'époque, l'accord qu'il passe avec les acteurs locaux consiste à éviter une trop grande centration sur la géographie prioritaire. Il s'agit plutôt d'utiliser la politique de la ville comme un laboratoire visant à rendre l'ensemble de l'action publique sensible et volontariste par rapport aux situations des populations précarisées et ce, à l'échelle de l'ensemble du territoire urbain. En fait, cette option locale permet de tester concrètement une des nouveautés nationales en matière de DSU, à savoir l'effacement relatif du quartier comme cible d'intervention³³⁶, au profit d'une action stratégique menée à l'échelle de l'agglomération dans son ensemble. *« La politique de la ville vise à renforcer la contribution du service public à la cohésion sociale. Il s'agit de réaliser concrètement l'égalité*

³³⁵ Au sein du réseau Reflex, la coopérative ACADIE, dont il est un des animateurs avec Daniel Béhar, est choisie en association avec le CERUR dans un premier temps, puis avec AURES dans un second temps, pour animer l'évaluation en continu des contrats de ville (1994-1999 puis 2000-2006).

³³⁶ Cette perspective s'avère en grande cohérence avec la thèse qu'il rédige au même moment (Estèbe, 1999).

des droits et l'égalité d'accès. A contrario, la centration de la question sociale sur le quartier renvoie vers l'assistance. Cette gestion périphérique, qui utilise le quartier comme un précipité, une agrégation des nouveaux risques, permet de faire écran, de temporiser, de ne pas entreprendre les réformes pourtant nécessaires » (Philippe Estèbe).

Toutefois, cette greffe d'une figure nationale et/ou d'une ambition savante sur une prestation locale ne va pas toujours de soi. Ainsi, à Angers, suite à une expérience considérée comme non concluante avec Alain Bauer³³⁷ dans le cadre de la préparation du contrat local de sécurité, travailler avec des acteurs à forte notoriété est perçu comme un inconvénient. Sur ce site, plus que les capacités de courtage vis-à-vis du national, ce sont la proximité, la disponibilité des experts et la construction d'une intervention sur mesure, qui sont mises en avant comme les gages d'une bonne expertise. C'est clairement ce que nous confiait cette responsable municipale quand elle nous déclarait : *« Nous évitons de travailler avec des gens trop connus qui, bien que très compétents, peuvent se révéler ne pas être assez proches de nous. Nous préférons fidéliser des experts locaux qui ne font pas de bruit mais qui sont disponibles et dont nous sommes sûrs de partager les valeurs et les points de vue ».*

D'une manière assez générale, on en vient à considérer que le pouvoir municipal, représenté ici le plus souvent par un duo formé par le premier adjoint et le chef de projet et assisté dans ces tâches par les services déconcentrés de l'Etat occupe une triple fonction : tour à tour « organisateur » de ces « tournois de quartier » ou d'agglomération, « arbitre » du tournoi garantissant la règle, l'esprit du jeu, c'est à dire le référentiel local, et « capitaine » de l'équipe conduisant les acteurs périphériques vers un but commun. En prolongeant la métaphore sportive, on peut avancer alors que les experts jouent, eux, le double rôle de « recruteur » / *agent de joueur* » et « d'entraîneur ». Repérage des participants, mobilisation de l'information disponible à leur sujet, identification de leurs qualités respectives au regard des objectifs des différentes matrices en vigueur, sélection des titulaires, animation de séances de travail pour optimiser, dans le cadre du référentiel local, les performances individuelles mais surtout collectives, éventuellement « coaching » sur la durée... sont parmi les séquences de ce travail de socialisation auxquelles les experts contribuent à la demande des organisateurs locaux³³⁸.

³³⁷ Grand-maître du Grand Orient de France, Alain Bauer est, à l'époque, directeur d'AB Associates, groupe de conseil en sécurité et représente déjà une figure nationale dans le champ de la prévention de la délinquance.

³³⁸ Ainsi, les contributions expertes à la localisation de la gestion de la question sociale s'inscrivent-elles au point d'encastrement de trois instances : la compétition et son caractère fortement imprévisible (*le déroulement du jeu*), la cohérence de la production cognitive (*l'esprit du jeu*) et la stabilisation ou le renouvellement institutionnel (*la clarification de la règle du jeu*) (Rouzeau, 2001, p. 157).

Ces quelques exemples permettent alors de percevoir que la participation des experts à la production polycentrique de la ville ne se résume pas à la circulation des ressources informationnelles et au repérage des opportunités stratégiques. Dans ces « va-et-vient » entre terrains locaux, instances officielles et « forums hybrides », ils contribuent aussi à la construction des problèmes publics ainsi qu'à l'émergence et à la mise en lumière des registres d'intervention. Les experts travaillent certes à la régulation des différents types d'intérêts, mais ils participent aussi à l'ajustement local des schémas d'entendement et des cadres d'action.

Section 2. L'expertise au travail

Après avoir mis l'accent sur la participation des experts à la circulation de l'information et au repérage des opportunités entre les différentes échelles de l'action publique, nous nous intéressons à la consistance de leurs apports vis à vis des « intelligences locales ». Nous soulignons que, dans certains cas, les contributions expertes tendent à renforcer les systèmes locaux d'action en confirmant les valeurs et les croyances qu'ils véhiculent, alors que dans d'autres cas, elles participent à introduire des changements assez conséquents dans l'orientation des référentiels locaux.

Ensuite, nous réfléchissons aux invariants par lesquels passe ce travail d'expertise, en nous intéressant à l'insertion de l'expert sur les sites d'intervention et, tout à la fois, sur l'organisation des mises à distance, des manipulations méthodologiques et des discussions réflexives ainsi permises. Nous proposons alors une catégorisation des séquences d'expertise et réfléchissons schématiquement les rapports que celles-ci entretiennent avec les différentes familles de sciences sociales.

1. L'implication de l'expertise dans la production des « intelligences locales »

A contrario de ceux qui soulignent le caractère incertain, confus et débridé du contenu de la politique de la ville, nous avons repéré que s'est constitué, dans ce domaine, un stock certes pluraliste mais surtout relativement cohérent d'idées, de croyances, de stratégies et de recettes d'actions. En matière de lutte contre les exclusions en milieu urbain, les collectivités et l'Etat local composent ainsi des stratégies locales assez stables et homogènes et ce, en puisant dans un réservoir national contenant quatre grands répertoires, quatre manières de faire, assises chacune sur une conception différente des relations qu'entretenaient les quartiers d'habitat social et les problèmes sociaux. Nous faisons alors l'hypothèse que l'orientation de ces référentiels locaux, en gestation ou déjà stabilisés, modèlerait le recours à l'expertise. La référence à tel ou tel répertoire pousserait à choisir un intervenant ou une équipe en adéquation avec les options locales. Ce cadrage de l'expertise consoliderait chaque référentiel local et revêtirait alors un caractère instituant.

➤ *Le contenu des contributions*

A Lorient, mettant en avant la responsabilité de la morphologie dans la production des problèmes sociaux, l'intervention de Roland Castro dénonce les rigidités fonctionnelles des espaces ainsi que les effets de ségrégation engendrés par les politiques de peuplement. Le quartier prioritaire, est d'abord un secteur qu'il faut délimiter, comparer, qualifier. Par la radiographie des éléments urbanistiques, architecturaux et fonctionnels, par l'état des lieux des composantes socio-économiques, les études qu'effectue TETRA cherchent à objectiver cette lecture de la réalité socio-urbaine. Associées à la mobilisation statistique, et parfois à une première exploration juridique du statut foncier, ces études-conseil débouchent sur des scénarios présentés le plus souvent sous forme graphique. En fait, en complément de l'aspect atypique et médiatique de la prestation de Roland Castro, avec ce type d'expertise « *on en reste finalement au vieux modèle clinique applicable aux problèmes sociaux, qui associe à un diagnostic, une prescription unilatérale, sans que le patient soit impliqué dans la mise au point de la prescription* » (Laplanche-Servigne, 1993, p. 205). Dans ce répertoire de *l'aménagement réparateur*, en renforçant la détermination des décideurs, les experts participent, par l'intermédiaire du DSU, à la détermination de choix lourds tant sur le plan du paysage urbain que sur celui des finances locales.

A Laval, l'intervention d'E2I et du CREDOC se traduit par la mise en place d'un observatoire de l'ambiance et de la sécurité. Basé sur une échelle de gravité, il permet de spécifier les délits et les conflits. Il devient le socle d'une connaissance fine des territoires concernés. En divisant l'espace en secteurs individualisés, l'expertise aide à produire les radiographies nécessaires à une action publique visant l'intégration et la normalisation. La mise en lumière des segments de population qui se marginalisent incite à une gestion du risque social ³³⁹ structurée en trois étapes : *« l'acquisition de l'information sur le milieu considéré, l'évaluation de ce qui va se produire si l'on ne fait rien, le choix des modalités d'intervention et leur mise en œuvre si l'on estime que quelque chose de dommageable va se produire »* (Claval, 1991 p. 18). Afin de mettre en place ce répertoire de *l'administration intégrative* et du contrôle social, les contributions expertes donnent des arguments objectivés visant à l'enrôlement dans ce réseau de vigilance du plus grand nombre possible de professionnels.

A Brest, l'expertise mobilisée par Philippe Estèbe et le CERUR s'organise dans le cadre de l'évaluation en continu du contrat de ville. Dans la lignée de l'évaluation pluraliste des politiques publiques, ce type d'expertise contribue à la gestation et à la promotion d'un cadre cognitif modernisateur. Cette option autorise et rend publique la critique des modes de gestion traditionnels, comme celui du secteur sportif ou du secteur scolaire. Toutefois, le jugement évaluatif reste cantonné à la seule appréciation de l'adéquation des moyens aux fins poursuivies. Le retour sur la pertinence du référentiel local, au sens d'une réflexion critique sur les options fondamentales prises localement, n'est pas entrepris ou, en tout cas, pas effectué par un grand nombre et au grand jour³⁴⁰. En fait, avec très peu de contacts directs avec la population, le recours à cette « évaluation permanente » a été l'occasion d'animer entre initiés une réflexion sur les différentes dimensions du répertoire de *gestion modernisatrice* puis a donné lieu, dans le cadre de plusieurs séminaires de travail en direction d'une large palette d'acteurs institutionnels, à un exercice d'intéressement s'apparentant parfois à de la persuasion cognitive³⁴¹.

³³⁹ « Le quartier est le périmètre du risque, les agglomérations constituent un périmètre de mutualisation de ce risque... Peuvent alors se mettre en place des échelles de repérage des populations, d'analyse des besoins, d'acheminement vers les guichets de prestations » (Estèbe, 1999, p. 147).

³⁴⁰ Cependant, ce travail de réflexion critique sur le cadre cognitif est présent dans l'entretien que nous avons eu avec Philippe Estèbe en 2001 : « Aujourd'hui je ne dirais pas toujours la même chose. Finalement prétendre traiter la cohésion sociale par l'accès aux droits est secondaire par rapport aux mécanismes de dissociation spatiale que représentent les processus de localisation des activités productives, de répartition des richesses et d'affectation résidentielle ».

³⁴¹ La persuasion pousserait à l'extrême les mécanismes de « l'ajustement mutuel » (Jobert, 1992), ceux-ci étant renforcés dans le cas présent par l'asymétrie des ressources intellectuelles entre un petit noyau - l'expert, le chef de projet, le directeur général des services et quelques précurseurs de la démarche - et le reste des participants. Une fois repérés, par les acteurs en présence, les contours des arbitrages qui s'amorcent, seules les expressions qui vont dans ce sens seraient ensuite exprimées, le résultat obtenu étant alors présenté comme seul résultat raisonnable.

A Angers entre 1994 et 2000, les commandes d'études faites aux équipes du CERUR et d'AURES s'enchaînent, passant d'un quartier à l'autre. Sur ce site, les contributions expertes ont comme objectifs de repérer les différentes formes d'initiatives dont chaque quartier serait porteur, d'alimenter les capacités des pouvoirs publics à soutenir les différentes formes de sociabilités, mais aussi de faire prendre en compte l'expertise d'usage par les services techniques impliqués dans les réhabilitations et les requalifications urbaines. Dans le cadre du contrat de ville, les différents diagnostics participatifs visent donc à faire du quartier un milieu « où les relations communautaires peuvent se nouer, mêlant utilisation des ressources offertes par les institutions et les services publics avec diverses pratiques endogènes permettant de compenser la faiblesse économique et culturelle, et permettant d'alléger les contraintes du marché et des logiques procédurières » (Ascher, 1996, p. 179). Dans ce répertoire du développement endogène, de l'animation et de la mobilisation collective, l'intervention des experts tend à élargir les tours de table en direction des forces vives issues du tissu associatif et des « innovateurs » impliqués au sein des collectifs d'habitants, tout en relativisant la position des services administratifs et les équipements de quartiers trop centrés sur leurs pratiques traditionnelles.

Le rapprochement des sites et des experts ne se fait donc pas au hasard. En effet, la sélection des experts nécessite au préalable un accord sur les valeurs et les principes et l'existence cette cohérence de vues préalable au processus d'expertise fait peser un cadrage préliminaire sur les expertises³⁴². (figure N°13).

Figure N°13.
Contributions expertes et répertoires de socio-territorialisation

	AMENAGEMENT REPARATEUR		ADMINISTRATION INTEGRATIVE		GESTION MODERNISATRICE	DEVELOPPEMENT ENDOGENE
ANGERS	CERUR					AURES
LAVAL			Roché, IHESI	CREDOC		
LORIENT	Castro					TETRA 1
	TETRA 2, LARES					
BREST		CERUR			Estèbe	

³⁴² On retrouve, à cette même époque, la mise en lumière de ce cadrage de l'expertise par les commanditaires locaux, dans le domaine des politiques locale de la sécurité (Chalumeau, Glorieux, 1999) et de la culture (Bleunven, 1999).

Cependant, en mobilisant l'outil typologique construit précédemment, nous nous apercevons que, si les contributions expertes se réfèrent à un répertoire principal, les collaborations avec une équipe complémentaire permettent généralement de proposer une articulation avec un répertoire secondaire

L'examen des répertoires concernés par les contributions expertes confirme que la réussite de l'expert tient dans sa capacité à occuper un double rôle : en renforçant l'ancrage cognitif par la promotion d'un répertoire principal, l'expert principal se rapproche du « *médiateur* » au sens de Pierre Muller, en se montrant capable d'articuler cet ancrage cognitif avec des références issues d'un répertoire secondaire, l'alliance entre experts - se rapproche des « *policy brokers* », décrits par Paul A. Sabatier. En effet, pour Pierre Muller, les médiateurs œuvrent à la promotion d'un référentiel sectoriel et à son encastrement dans le référentiel global, alors que pour Paul A. Sabatier, les *policy brokers* se préoccupent de limiter les conflits et de trouver des solutions raisonnables entre les différents répertoires. « *A policy broker is very different than a « médiateur » in the Muller/Jobert framework. The latter is the leader of an advocacy coalition, while a broker is someone to develop a compromise among coalitions* » (Sabatier, 1998b, p. 137).

Si nous retenons cette double logique, alors nous pouvons convenir que les contenus des contributions expertes méritent d'être caractérisés en fonction de leur « *ancrage cognitif* » en lien avec tel ou tel répertoire spécifique mais aussi en fonction de leur « *largeur* », en particulier quand ils apparaissent construits autour d'apports plus génériques et intersectoriels.

➤ *La portée des contributions*

A partir de l'approche par leur contenu (ancrage des références / largeur de l'objet), l'examen sur site permet aussi de se pencher plus généralement sur la « *portée* » des contributions expertes. Nous proposons d'envisager que celle-ci puisse s'envisager en fonction de la profondeur de la contribution par rapport au référentiel local (Figure N°14) mais aussi en fonction de la dynamique (stabilisation / changement) ainsi suscitée.

La « *profondeur* » de la contribution correspond au niveau de politique publique dans lequel elle vient s'encastrent (Muller, 2000 - Sabatier 2000) : orientation cognitive profonde,

prescriptions normatives et stratégiques ou plus simplement au niveau des stipulations organisationnelles et instrumentales³⁴³.

- Apportant de la consistance aux options locales qui se cherchaient, les interventions lorientaises de Roland Castro aident à structurer en profondeur un référentiel local tourné vers l'aménagement réparateur. En complément de cet apport fondamental, les interventions de TETRA veillent à introduire un répertoire secondaire tourné, dans un premier temps, vers la mobilisation conscientisante, puis progressivement, vers la gestion modernisatrice. En cela, les apports de TETRA peuvent être qualifiés d'apports intermédiaires : tout en préservant l'orientation profonde du référentiel local, ils introduisent des références complémentaires et permettent aux acteurs locaux de se décentrer des seules opérations urbanistiques centrées sur le quartier.
- A Brest dans une dynamique similaire, c'est-à-dire de manière assez fondamentale de notre point de vue, les apports sociopolitiques de Philippe Estèbe orientent le référentiel local vers la gestion modernisatrice, et tout à la fois, débordant la sphère de la politique de la ville. Complémentairement, les effets conjoints de l'approche territorialisée des questions de l'habitat menée par le CERUR au sujet de la mixité sociale et la contribution du COMPAS en matière d'observatoire réintroduisent progressivement le quartier comme catégorie légitime de l'action publique. A la fin des années 1990, ces contributions aident à un retour vers la géographie prioritaire, support pour mener à bien les négociations qui s'annoncent avec l'échelon national dans le cadre du renouvellement urbain.
- Dans d'autres cas, l'apport de l'expertise s'avère d'une profondeur plus limitée. Par exemple, les interventions du CERUR à Angers qui participent à repérer les innovateurs, et celles du LARES à Lorient qui tendent à consolider la doctrine locale en matière de lutte contre le sentiment d'insécurité³⁴⁴, permettent aux décideurs et aux opérateurs de confirmer et d'ajuster leurs pratiques. Il s'agit de préciser les recettes d'action et de formaliser la répartition des responsabilités entre les partenaires, les héritages locaux étant respectés, les objectifs et les stratégies liés à l'orientation du référentiel restant inchangés. Dans ces cas de figure, les apprentissages locaux liés aux contributions expertes

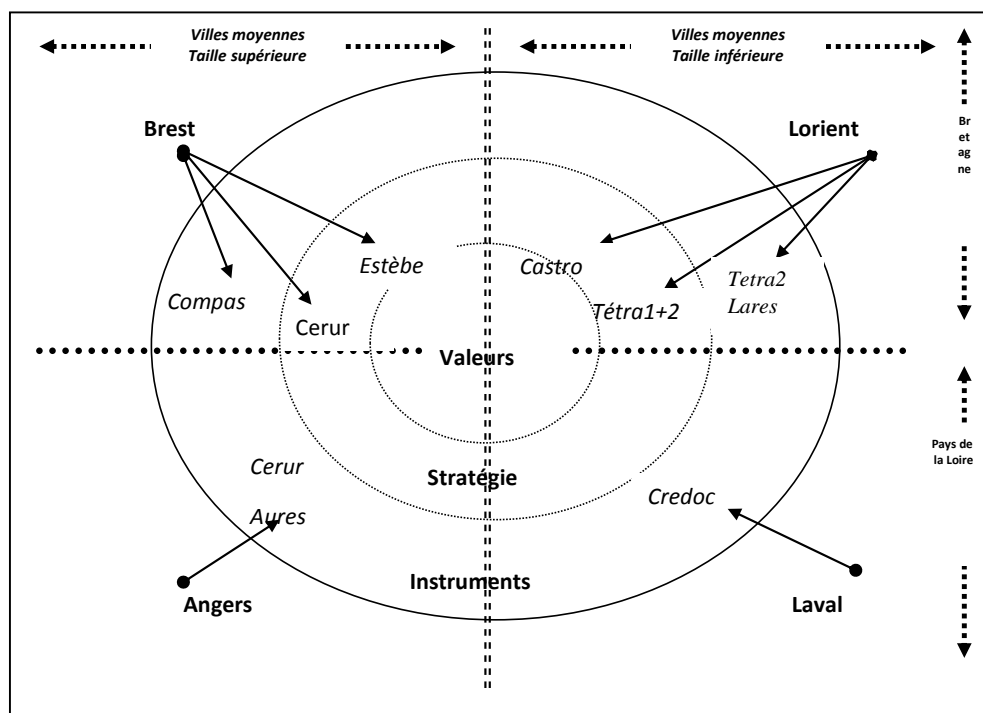
³⁴³ La distinction de profondeur est susceptible de recouvrir aussi une distinction de largeur. « *Un noyau central (deep core) composé de croyances très générales s'appliquant à la plupart des politiques publiques (par exemple l'échelle gauche-droite), un noyau propre de politique publique (policy core) comprenant des perceptions et des croyances normatives cruciales s'appliquant à un secteur de politique publique (comme le contrôle de la pollution atmosphérique) et des aspects secondaires (secondary aspects) qui s'appliquent seulement à des pans spécifiques de ce secteur de politiques publiques* » (Sabatier, Schlager, 2000, p. 227). Ainsi le caractère plus ou moins substantiel ou opératoire des activités de cognition (profondeur) se double d'une caractérisation du caractère plus ou moins sectorialisé de cette cognition (largeur).

³⁴⁴ Dans le cadre d'un diagnostic sur la délinquance, l'équipe du LARES met l'accent sur l'isolement des personnes et le délitement des sociabilités comme principales causes du sentiment d'insécurité. Ce faisant, elle encourage le renforcement de modes d'action déjà en place et très liés à l'héritage socio-éducatif qui parcourt ce site.

se mesurent à l'intérieur de programmes spécifiques et les effets de débordement inhérents à l'activité de production de connaissance s'avèrent assez faibles.

- A Laval enfin, les interventions d'E2I puis celles du CREDOC composent avec les deux registres. Dans le premier cas, mettant en lumière les effets de l'insécurité sur le climat social et sur les stratégies à construire, l'apport est fondamental et stabilise le noyau central du référentiel ; en cela on peut estimer que l'apport de l'expertise participe à « l'évolution paradigmatique » de l'action publique. Dans le second cas, la contribution experte du CREDOC, à travers la préfiguration de l'observatoire social et urbain, vise simplement une amélioration de l'outillage.

Figure N°14.
Profondeur des contributions expertes (3 niveaux)



Ces différents exemples montrent que la « *profondeur* » d'une contribution ne dit pas tout. Cette identification de l'instance du référentiel local auquel se rattache telle ou telle contribution nécessite aussi d'être complétée par une appréciation de la « *dynamique* » ainsi suscitée. Sur ce dernier plan, il s'agit de réfléchir si l'expertise externe s'inscrit dans une logique de stabilisation et « *d'élasticité* »³⁴⁵ (confirmation du référentiel local, réassurance du

³⁴⁵ « Souligner la continuité de l'action publique peut paraître a priori paradoxale après avoir parlé de morcellement et de cohérence limitée. Cela l'est moins si on considère le niveau mésologique des analyses relevant de l'action

système local) ou si elle vise à introduire une dynamique de changement³⁴⁶ (modification du référentiel local, perturbation du système local).

Or, en matière de dynamique réellement suscitée, seule l'observation en moyenne période permet de statuer. A l'instar de la contribution du CERUR qui prépare le référentiel brestois à devenir compatible quelques années plus tard avec la promotion au niveau national du renouvellement urbain, certains apports d'ordre instrumental et peu valorisés sur le moment engendrent des infléchissements notables dans les référentiels locaux³⁴⁷ et participent durablement à dynamiser les apprentissages locaux³⁴⁸.

Ainsi pouvons-nous retenir que « *expertiser les contributions expertes* » passe par trois opérations distinctes mais complémentaires³⁴⁹ :

- identifier la capacité de courtage des experts en fonction des arrimages institutionnels qui sont les leurs et en fonction des types de réseautage dans lesquels ils s'inscrivent,
- examiner le contenu de leurs apports en repérant l'ancrage cognitif auquel ils se réfèrent et en appréciant la largeur de leurs stipulations,
- évaluer la portée à leurs contributions en interrogeant leur profondeur, c'est-à-dire en statuant à quelle instance du référentiel elles se rattachent (valeurs et croyances/stratégie et objectifs/dispositions organisationnelles et instrumentales) et, sur le moyen terme, en qualifiant la dynamique suscitée (confirmation/changement).

organisée et le fait qu'elles s'intéressent en priorité aux logiques et récurrences spécifiques à un secteur, donc essentiellement, endogènes à celui-ci. Or, la capacité de résistance de ces logiques aux chocs extérieurs (et notamment aux réformes), leur élasticité souvent étonnamment élevées » (Musselin, 2005, p. 68).

³⁴⁶ Peter Hall distingue trois ordres de changement. De type incrémental, le changement de premier ordre est susceptible de se produire à l'intérieur d'un processus routinisé de production de la politique. Il correspond à une modification dans l'utilisation des instruments. Le changement de second ordre correspond au développement de nouveaux instruments de politique publique, ce qui fait faire un pas vers l'action stratégique. Le changement de troisième ordre apparaît relativement exceptionnel dans la mesure où il implique un bouleversement fondamental au sens d'une modification des buts des politiques (Fouilleux, 1998, p170 et suivantes). Pour une présentation de l'approche du changement par les différents courants théoriques, en particulier pour ce qui concerne la caractérisation des transformations opérée par Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (déplacement, empilement, dérive, conversion, épuisement), voir Hassenteufel (2008, pp. 225-268) et aussi l'introduction de Palier et Surel (2010, pp. 11-52). Pour une réflexion sur la place du changement dans l'analyse cognitive, voir Muller (2005).

³⁴⁷ Voir à ce sujet, les analyses de Bruno Palier et Giuliano Bonoli sur les évolutions de la protection sociale (Bonoli, Palier, 1999).

³⁴⁸ Inspirée de la psychologie cognitive, la notion d'apprentissage a été introduite en science politique à partir des travaux d'Hugh Heclo (1974) pour désigner les changements relativement durables dans les comportements tels qu'ils résultent de l'expérience. Par la suite, Peter Hall définit l'apprentissage comme la tentative délibérée d'ajuster les buts ou les techniques d'une politique en réponse à l'expérience passée et à de nouvelles informations (Hall, 1993, p. 280). Paul A. Sabatier y voit « *des modifications relativement persistantes de la pensée ou des intentions de comportement résultant de l'expérience et concernant la réalisation ou la révision des objectifs de la politique* » (Sabatier, Schlager, 2000, p. 210). Pour une discussion de son utilisation vis-à-vis de l'action publique voir de Maillard (2000b, 2002).

³⁴⁹ Pour une présentation détaillée de ces différents composants, voir Annexe 5.

2. Dispositifs, manipulations méthodologiques et recours aux sciences sociales

Durant les années 1970 et 1980, les travaux de rationalisation des choix budgétaires puis les études visant le développement de l'attractivité locale ont été construits en adossement à la science économique et faisaient l'objet de projections quantifiées³⁵⁰. A partir des années 1990, avec la solidarisation des problèmes publics, avec la localisation de leur prise en charge et aussi par le biais d'un nouvel essor de l'évaluation des politiques publiques, la fabrication de l'expertise se tourne vers les sciences sociales et s'accompagne d'investigations plus qualitatives : il s'agit de proposer des compositions cognitives et des propositions stratégiques adaptées aux processus de paupérisation, de ségrégation et de discrimination, autant de sujets pour lesquels les programmes scientifiques préconstruits et indiscutables sont généralement absents.

➤ *Objectivation, collégialité et équipements experts*

En convoquant et en organisant, dans le domaine social, l'expertise au local, c'est donc à des indéterminations qu'on s'attaque. Qualifier les situations sociales et territoriales, proposer des « *agencements de causes* », hiérarchiser les enjeux d'action nécessite de transcoder et de « *bricoler* ». Ce travail de caractérisation, l'énonciation des propositions causales et les constructions d'argumentaires doivent désormais se contenter d'une rationalité qui s'affiche comme limitée. Le recours à des champs disciplinaires aussi divers que la sociologie des organisations, la psychologie sociale, la géographie humaine ou encore la sociologie critique devient légitime.

Ainsi, l'expertise socio-territoriale d'orientation généraliste se départit-elle progressivement des habits de l'objectivité pour entrer dans le régime de l'objectivation. Ceci passe par un effort d'appréciation des connaissances au regard des conditions sociales qui ont participé à leur production. Qu'ils soient invités par les experts ou qu'ils aient revendiqué leur participation active, les différents protagonistes – élus, représentants administratifs, responsables associatifs, intervenants de terrain, et parfois usagers – participent à discuter de

³⁵⁰ « La création de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) renforce l'institutionnalisation de l'économie en tant que science de l'Etat et la croyance économique comme croyance de l'Etat adossée à l'autorité mathématique » (Delmas, 2008, p. 25).

la validité des choix méthodologiques opérés, à identifier les biais accompagnant les observations, à statuer sur la richesse mais aussi sur les raccourcis des inférences effectuées. En brandissant l'étendard de l'objectivité, l'expertise scientifique avait tendance à limiter les échanges, réduire les débats et occulter les controverses. En se référant à l'objectivation, l'expertise généraliste relativise la notion même de connaissance et sa production déborde des seules livraisons effectuées par l'expert. L'expert n'est plus le spécialiste qui s'adresse à des clients ignorants qui achèteraient son savoir ; ceux-ci interagissent dans la production et dans l'ajustement des connaissances, revendiquant ainsi de participer à la stabilisation des idées légitimes.

En se socio-territorisant, les démarches d'expertise tendent à constituer un espace jonction entre savoirs profanes, compétences politico-administratives et recherches en sciences sociales. En radiographiant l'évaluation de la politique de la ville à Rennes, Yann Bérard souligne ces interpénétrations : « *L'investissement de la recherche locale dans l'expertise n'est pas forcément du seul apanage des chercheurs, mais peut également s'effectuer par l'intermédiaire d'autres acteurs professionnels, soulignant ici l'importance de la bureaucratie locale dans la promotion d'expertises urbaines et les enjeux de médiations qui y sont liés, le plus souvent entre des univers institutionnels particulièrement hétérogènes* » (Bérard, 2005, p. 424).

Dans le cadre de ces interactions, il est d'ailleurs très fréquent que les différents protagonistes usent d'un vocabulaire emprunté aux sciences sociales. « *Les acteurs impliqués dans la localisation des politiques sociales contractuelles emploient souvent un vocabulaire qui n'est pas sans parenté avec le registre lexical utilisé en sciences sociales* » (de Maillard, 2002, p. 170). On peut alors dire que les relations qui s'élaborent entre l'expert et ses différents interlocuteurs, s'organisent sur un mode « *proto-scientifique* »³⁵¹ et ce, d'autant que « *le savoir sociologique se développe en parasitant les concepts des agents profanes ; d'autre part, les notions forgées dans les métalangages des sciences sociales sont systématiquement réinjectées dans l'univers des phénomènes qu'ils étaient initialement chargés de décrire ou d'expliquer* » (Giddens, 1994, p. 24).

Le statut de l'expert évolue : il devient un élément contributif d'un système plus ouvert. En référence à la notion de « *système expert* » avancée par Anthony Giddens³⁵², nous proposons

³⁵¹ Nous avons choisi d'employer ce terme en analogie avec celui de « *proto-professionnalisation* » employé par Abraam de Swaan pour désigner « *les processus de médicalisation, de psychologisation, de juridicalisation et de fiscalisation du quotidien* », processus par lequel les clients présentent leurs difficultés et échangent avec les experts du quotidien que sont les médecins, les enseignants et les travailleurs sociaux (de Swaan, 1995, pp. 325-327).

³⁵² « *J'entends par systèmes experts, des domaines techniques ou de savoir-faire professionnel concernant de vastes secteurs de notre environnement matériel et social* » et plus loin Anthony Giddens d'ajouter que « *les systèmes*

d'utiliser le terme de « *systèmes experts intermédiaires* » pour désigner ces configurations collaboratives engagées dans la qualification des problématiques sociales territorialisées et dans l'évaluation des stratégies de gestion localisée de la question sociale³⁵³. Nous les qualifions d'intermédiaires au sens de leur configuration et aussi au sens de leur contribution :

- Si les systèmes qui nous importent intègrent en leur sein une pluralité d'acteurs locaux, de statuts et de rationalités différentes, toutefois ils n'occupent pas toute la surface énoncée par Anthony Giddens, pour qui ils concernent de vastes secteurs de la société. Au niveau local, ils ne constituent qu'une composante plus ou moins temporaire des systèmes d'action mis en évidence précédemment.
- Ils n'occupent pas non plus une fonction définitive de « *dé-localisation spatio-temporelle* » des problèmes et des solutions, en tout cas pas au niveau conféré par Anthony Giddens. S'ils visent à produire une connaissance objectivée permettant d'extraire l'appréhension des problèmes de la première réaction liée aux situations vécues, ils le font sans incorporer l'ensemble des contraintes de la démarche scientifique et aboutissent à des énoncés qui ne feront, sans doute, référence qu'un temps durant.

Afin d'interroger les représentations ayant cours usuellement sur des problématique sociales et de construire des stratégies localisée d'intervention adaptées (prévention de phénomènes de délinquance, dynamisation d'un territoire en marge du système productif local, expérimentation d'alternatives au placement d'enfants, maintien à domicile par mise en réseau des opérateurs en gérontologie...), les systèmes experts intermédiaires se traduisent à travers un dispositif méthodologique plus ou moins sophistiqué (Saint-Dizier, Trognon, 2000 - Bérard, 2009, p. 41). En cela, on peut avancer qu'ils participent à rendre plus robustes les activités de « *bricolage institutionnalisé* » (Garraud, 2000, p. 225)³⁵⁴ parcourant nécessairement l'action publique socio-territoriale.

experts comme les gages symboliques sont des mécanismes de dé-localisation, leur point commun étant de distancier les relations sociales de leur contexte immédiat » (Giddens, 1994, p. 35 et 36). Pour un tout autre exemple de l'utilisation de cette notion de « système expert » au sujet des configurations féministes au Québec et de leur positionnement entre réflexivité et engagement sociopolitique, voir Couillard (1995).

³⁵³ Nous utilisons les termes de médiateur et d'intermédiaire en référence à la sociologie de l'action publique (Muller, 1990, pp. 50-67 - Nay, Smith, 2002) Nous ne reprenons donc pas la différence de Bruno Latour qui distingue les intermédiaires simples transporteurs de sens, des médiateurs engagés dans les transformations cognitives (Latour, 2007, p. 58). Pour une discussion sur ce point, voir Bérard (2009, p. 37).

³⁵⁴ Reprenant la notion de bricolage utilisée par Bruno Jobert et Pierre Lascoumes, Philippe Garraud y voit « *un ensemble d'activités visant à résoudre certains problèmes (qu'ils soient domestiques ou politiques) survenant en fonction d'un calendrier relativement contingent (à la fois programmé et improvisé en fonction d'urgences mais aussi de disponibilités en temps variables), au moyen de savoirs faire, d'outils, de technologies disponibles mais plus ou moins appropriés, voire incertains* ». A travers le « *bricolage institutionnalisé* », l'intervention publique transforme le brouillage des catégories en instituant des statuts intermédiaires (Garraud, 2000, p. 225).

➤ *Les déplacements concourant à la production de connaissances*

Plus ou moins à distance de la situation à expliciter, ces systèmes intermédiaires d'expertise sont conçus pour supporter les activités de sélection, de catégorisation et d'interprétation en vue de produire des références pour l'action. Chaque système d'expertise correspond à un dispositif *ad-hoc*³⁵⁵, articulant un équipement technique et une configuration relationnelle.

- Fonctionnant comme une « *machinerie objectivée* » (Trepos, 1996, p. 87), l'équipement technique réside dans une combinaison de relevés cartographiques, de mobilisations statistiques, d'analyses budgétaires, de passation de questionnaires, d'enquêtes qualitatives.
- Cette machinerie est supportée par une configuration relationnelle. Celle-ci réside dans une combinaison de commissions ad hoc, de comités de pilotage, d'instances techniques et de groupes de suivi et donne lieu à des conférences et des séminaires sous des formes interinstitutionnelles assez variées. Elle permet de mettre au travail conjointement un ou plusieurs contributeurs externes (consultants autonomes, bureaux d'études privés, laboratoires scientifiques...), des représentants des organismes commanditaires (élus, administratifs, services internalisés d'études, services opérationnels) et une plus ou moins grande diversité de parties prenantes.

Les énoncés experts sont le fruit de l'extraction et du traitement des données, rendus possibles par l'utilisation de l'équipement technique. Il importe alors que celui-ci puisse autoriser les débordements qui consistent à « *suivre des connexions, des associations, des mises en relations qui sont en partie inattendues et qui poussent à explorer un ensemble de liens, de rapports qui ne sont pas donnés au départ* » (Callon, 1997, p. 62). Cette activité, par les raisonnements en chaîne qu'elle implique, s'auto-entretient et est une des bases de la production des connaissances. Les énoncés experts sont alors mis à l'épreuve des différents « stakeholders » et de leur réflexivité à travers des dynamiques de confrontation, de validation et de publicisation plus ou moins explicitées. Ils se traduisent alors par des mises en sens mixant prise en compte de la situation spécifique et montées en généralité.

³⁵⁵ De notre point de vue, il est important de distinguer cette fonction de caractérisation et d'objectivation de la fonction d'ingénierie qui, elle, prend en charge la déclinaison programmatique de l'intervention publique, le montage financier et la négociation des différentes responsabilités contractuelles, le pilotage et l'animation du procès de réalisation, les ajustements instrumentaux qui se doivent d'être réactifs aux aléas et effets de contexte. A contrario, maintenir le flou entre ces deux fonctions engendre le risque de voir les intentions préconstruites des opérateurs, et leurs seuls intérêts, empêcher l'organisation d'une production réflexive et raisonnée des cadres cognitifs nécessaires pour agir. Notre grammaire se détache donc expressément de celle qui, à l'instar de de Gaulejac, Bonetti, Fraisse (1989), dénomme sous le terme d'ingénierie, l'ensemble des démarches allant de la réflexion préalable jusqu'à l'évaluation, en passant par le pilotage et la mise en œuvre de l'action publique.

En matière de socio-territorialisation, la voie généralement affichée est celle d'une « *expertise de consensus* » visant un éclairage partagé et pragmatique pour guider l'action. Ici, l'expertise débouche assez directement sur la production de normes. Cependant, parfois, c'est l'activité de débordement qui se retrouve particulièrement attendue, ouvrant alors la voie à une « *expertise d'engagement* ». Moins collective, cette seconde option débouche sur l'énonciation d'une option bien particulière. Dans ce cas, l'avis formulé va servir de test, l'expert jouant en quelque sorte le rôle d'un signal : « *Du port, on observera les grains qu'il prend sur la tête, ou à l'inverse les doux zéphyrs de l'adhésion qu'il aura su éveiller et puis, si le temps s'y prête, les politiques se jetteront à l'eau* » (Théry, 2005, p. 323).

Chaque système expert vaut donc pour l'espace qui est délimité et pour le « *dispositif* » ainsi organisé, conquis en quelque sorte sur la réalité expérientielle et sur l'activité d'intervention. Il représente, selon la formule de Giddens, « *un point d'accès* » où s'effectue la jonction entre profanes, collectivités et représentants des systèmes abstraits et où peut se construire la confiance collégiale (Giddens, 1994, p. 94). A relative distance du terrain, ces instances fonctionnent comme des supports d'apprentissages (de Maillard, 2002), formalisant des références pour l'action à partir d'un savoir alternatif au savoir pratique prisonnier de ses conditions d'effectuation, au savoir interne propre à telle ou telle institution ou encore au savoir narratif et universel (Fritsch, 1985, cité par Bérard, 2010).

L'activité au sein de ces systèmes experts intermédiaires peut donc s'envisager par analogie au paradigme méthodologique de la « *recherche de plein air* » et aux dynamiques de dé-localisation et re-localisation³⁵⁶ par lesquelles transitent les processus de « *traduction* » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001³⁵⁷ – Latour, 2006³⁵⁸). Elle consiste à repérer puis à « *extraire* » des réalités à partir d'une première appréhension locale, à mobiliser des savoirs pour activer des raisonnements plus ou moins abstraits³⁵⁹, à confronter les pistes analytiques

³⁵⁶ « *La contrepartie au déplacement est la relocalisation. Les mécanismes de la délocalisation extirpent les relations sociales et l'échange d'informations des contextes spatiaux-temporels spécifiques, mais ils leur fournissent en même temps des possibilités de réinsertion* » (Giddens, 1994, p. 148).

³⁵⁷ Les trois étapes élémentaires de la « *traduction* » parcourant le travail scientifique : Traduction 1 : extraction, réduction puis transport d'un microcosme du « monde complexe », vers le laboratoire - Traduction 2 : en laboratoire, le microcosme est travaillé par le collectif de recherche à travers la fabrication des inscriptions et la production des énoncés objectivés - Traduction 3 : transport dans le « grand monde » des résultats obtenus en laboratoire (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, pp. 75-104).

³⁵⁸ Bruno Latour parle ainsi des déplacements liés au travail scientifique : « *il faut donc que les choses puissent supporter le voyage sans se corrompre... Il faut que vous inventiez des objets mobiles, immuables, présentables, lisibles et combinables* » (Latour, 2006, p. 43).

³⁵⁹ Au sujet des modes de raisonnements scientifiques et sur leur éclairage en matière de compréhension de l'action publique, voir le stimulant article de Christine Musselin consacré aux convergences mais aussi aux apports spécifiques de la sociologie de l'action organisée et de l'analyse des politiques publiques (Musselin, 2005). Au sujet des raisonnements plus spécifiques qui parcourent les systèmes experts, Valérie Saint-Dizier de Almeida et Alain

ainsi produites avec le point de vue de ceux qui en sont les parties prenantes, pour proposer ensuite des références pouvant guider la décision et la mise en œuvre.

En prenant appui sur nos expériences et sur les témoignages recueillis tout au long de ces quinze dernières années, nous repérons que ces contributions cognitives sont généralement le fruit de plusieurs déplacements :

- Les éléments liés à la situation locale font l'objet d'extractions méthodologiquement construites : données quantitatives et qualitatives issues d'opérations de suivi-bilan, de questionnaires, d'entretiens, de focus-groupes, de méta-plans, d'exercices du type « technique du groupe nominal », de votes colorés... et prennent alors le statut d'informations délocalisables et manipulables.
- Ainsi collectées, ces informations sont travaillées et transformées à distance du terrain. Elles sont manipulées à l'aide d'outillages issus des sciences sociales (analyse budgétaire, traitement statistique, tri croisé, analyse de corrélation, analyse de contenu, cartographie...). Elles sont alors confrontées à des connaissances scientifiques plus générales et à des idéations hybrides³⁶⁰ organisées et véhiculées sous forme d'agencements de causes et de répertoires.
- Ces manipulations, ces confrontations entre informations, savoirs et idéations débouchent sur la production de raisonnements analytiques qui, ensuite, vont aider à confirmer, ajuster ou transformer les références normatives nécessaires à l'action³⁶¹.
- Si elles sont acceptées par les participants des systèmes experts, les connaissances et références ainsi produites sont ensuite confrontées à la réalité contextualisée et doivent servir de support au déploiement de l'ingénierie³⁶².

Trognon distinguent en particulier les raisonnements formels (déductif, inductif...) et les raisonnements prenant en compte l'approximation (procédural, par analogie, par généralisation et abstraction) (Saint-Dizier de Almeida, Trognon, 2002, p. 132).

³⁶⁰ On peut réfléchir la combinatoire des savoirs mobilisés dans la production des expertises par analogie à celle que Jean-Marie Van der Maren propose pour qualifier la formation des intervenants éducatifs et sociaux. Il distingue les savoirs savants et disciplinaires, les savoirs curriculaires produits par les instructions ministérielles et les pouvoirs locaux, les savoirs culturels liés aux métiers, les savoirs d'action liés à des démonstrations pratiques et les savoirs d'expérience qui s'observent (Van der Maren, 2014, p. 82).

³⁶¹ « *Entre déterritorialisation et reterritorialisation de l'action urbaine, entre standardisation et différenciation des normes d'action publique, enfin entre dépolitisation et re-politisation de l'action des villes, l'expertise urbaine apparaît avant tout à la croisée des chemins et comme un entre-deux essentiel* » (Bérard, 2005, p. 414).

³⁶² « *Au local, pour être un vrai consultant, il faut savoir faire le lien avec la fonction d'ingénierie. L'expertise territoriale se construit sur la capacité à décortiquer et à poser des questions gênantes. Mais les ambitions analytiques et critiques ne peuvent pas tout, surtout si elles ne sont pas reliées à des cadres concrets, positifs voire simplificateurs. Après avoir décrit l'horizon souhaitable, il faut s'occuper de construire précisément le chemin à suivre. C'est ici que la culture de l'ingénieur a du bon. J'enseigne aussi à l'Ecole des Ponts où je rencontre des professionnels tournés vers la solution : Donnez-moi un problème, car j'ai une solution, disent-ils tous ! Ce positivisme des ingénieurs a un vrai charme, il permet de discuter du comment faire* » (Estèbe, intervention Master EAPT, le 18 janvier 2008).

- Ajustées puis diffusées, les contributions expertes participent alors à une approche compréhensive des situations problématiques et à une appréciation raisonnée des actions engagées.

Malgré ces analogies avec les dynamiques scientifiques, il n'en demeure pas moins que, dans la plupart des cas, l'expertise socio-territoriale d'orientation généraliste se distingue assez fortement de la recherche (Hirlet, Rouzeau, 2013 – Libois, Bolzman, 2014, p. 241). Si une part des connaissances qui sont mobilisées dans le cadre des contributions expertes s'avèrent issues du travail scientifique³⁶³, une autre part se présente sous la forme d'idéations hybrides (images, valeurs, croyances, convictions, schèmes de raisonnements, repères juridiques, préconisations normatives portées nationalement, recettes d'action testées sur d'autres sites...), qui n'ont pas été et ne feront pas l'objet de validation scientifique³⁶⁴. Bien que non scientifiques, ces idéations hybrides se distinguent du seul savoir pratique car elles ont fait l'objet d'un travail de décontextualisation. En effet, elles sont le résultat, pour un temps stabilisé, des opérations de confrontation, de discussion et de formalisation effectuées au sein des forums scientifiques, professionnels ou de politiques publiques (Jobert, 1994, p. 14 - Fouilleux, 2000, pp. 279-282). En leur sein, ces idéations ont été rapprochées afin de constituer progressivement des lignes de sens relativement rationnelles et ordonnées. Entre savoir pratique et validité scientifique, ces idéations hybrides occupent donc, elles aussi, un statut « intermédiaire ». Mises en cohérence au sein des répertoires d'action, elles sont véhiculées par eux et, ce faisant, elles constituent des ressources dans la fabrication des « *intelligences locales* » en charge de la gestion de la question sociale.

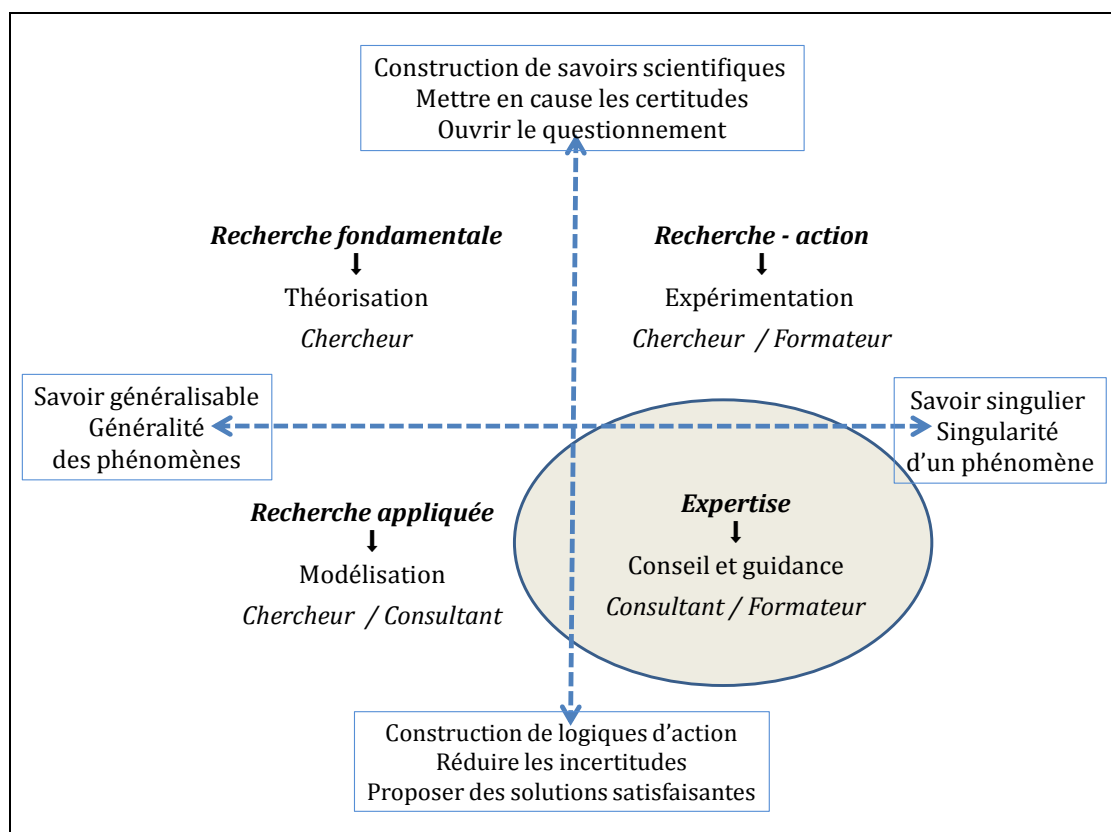
En cela, elles concernent la production de connaissances envisagée comme une réponse face à une situation problème spécifique et singulière. Visant à réduire les incertitudes qui entourent cette situation singulière, les connaissances expertes trouvent leur valeur à travers les

³⁶³ Manuel Boucher propose de caractériser la connaissance scientifique par le fait que, tout en étant relative et momentanée, elle concerne des phénomènes associés à des principes généraux (« lois » universelles et objectives) construits et vérifiables grâce à la mobilisation de méthodes expérimentales rigoureuses (Boucher, 2014, p. 69). Joelle Libois et Claudio Bolzman considèrent alors que « *une discipline scientifique demande une suspension de la subjectivité engagée dans l'action et la recherche d'une construction issue de la rupture avec le sens commun* » (Libois, Bolzman, 2014, p. 240). Michel Chauvière souligne que « *l'objet scientifique doit être une construction problématique circonstanciée et libre [...], et que l'utilitarisme a toujours été très préjudiciable à la production de nouvelles connaissances* ». Il souligne alors : « *En France, la recherche scientifique est une activité le plus souvent non libérale, plutôt un monopole public, mais les chercheurs y jouissent de certaines franchises nécessaires à la créativité cognitive* » (Chauvière, 2014, p. 51 et p. 54).

³⁶⁴ Valérie Saint-Dizier de Almeida et Alain Trognon classent les connaissances mobilisées au sein des systèmes experts en fonction de leur niveau logique (vrai, faux), de leur nature (objet, action, inférence), de leur niveau de régulation (connaissances conceptuelles, règles, automatismes), selon leur niveau de structuration. Ils précisent que « *la plupart des connaissances expertes ne sont pas directement explicites. Certaines ne sont pas verbalisables. Elles renvoient à un savoir non académique que l'expert s'est façonné au cours de sa pratique. D'autres connaissances sont verbalisables mais rarement exprimées. Elles correspondent aux connaissances propres à un univers, elles paraissent évidentes à toute personne plongée dans cet univers mais ne sont répertoriées dans aucun manuel* » (Saint-Dizier de Almeida, Trognon, 2002, p. 122).

solutions qu'elles alimentent ou, tout du moins, doivent directement aider à préciser les logiques d'action à poursuivre (Figure N°15) :

Figure N°15.
Catégorisation des démarches de production de connaissances³⁶⁵



En cela, l'expertise se distingue de la recherche fondamentale mais aussi de formes plus hybrides que sont la recherche appliquée ou encore les recherches-action. « *En France, pratiques d'expertise et recherches en sciences sociales sont souvent considérées comme exclusives l'une de l'autre. Cela est plus net encore en science politique qu'en sociologie* » (Fontaine, 2010, p. 212). Avec la recherche appliquée, l'expertise partage la logique de la préconisation sans, généralement, emprunter comme elle ses arguments essentiels à des modélisations scientifiques. Avec la recherche-action, elle partage l'animation d'une visée coopérative associant les acteurs profanes sans toutefois chercher à aboutir à des savoirs capables de supporter la discussion scientifique entre pairs.

³⁶⁵ La construction de cette catégorisation prend appui et prolonge en la transformant un travail de Philippe Lyet (Lyet, 2011a, p. 55).

« Agrégeant des savoirs en provenance de disciplines diverses plus ou moins académisées » (Mazoyer, 2010, p. 74), les éclairages issus des « expertises socio-territoriales d'orientation généraliste » ne permettent donc que très rarement de revendiquer une validation scientifique en « toute connaissance de cause ». Toutefois, reconnaître l'aspect combinatoire, la faible scientificité et le caractère fragile de l'exercice, en particulier dans le domaine social, ne le rend pas moins indispensable³⁶⁶.

➤ Les différentes séquences d'expertise

Si l'expertise se distingue de la recherche³⁶⁷, il n'en demeure pas moins que comme dans toute investigation sociale, la production des connaissances expertes est fortement dépendante des questions de départ. Dans cette perspective de clarification (Rouzeau, 2008b), notre expérience des missions d'expertise nous pousse à différencier précisément les questionnement suivant :

- qu'ils concernent la caractérisation d'un territoire et/ou d'une population (*observation*), débouchant alors sur la qualification d'une situation problème (*diagnostic*),
- qu'ils ambitionnaient de faire le point sur les interventions publiques (*suivi-bilan*), débouchant sur un jugement concernant la valeur des politiques concernées (*évaluation*),
- qu'ils explorent les cheminements possibles pour penser l'avenir aussi bien en matière d'évolutions socio-territoriales que de mutations en matière d'action publique (*prospective*).

³⁶⁶ « Nous assistons aujourd'hui à l'amorce d'une dissolution du monopole social de la science sur la vérité. Le recours aux résultats scientifiques dans la définition de la vérité qui s'impose socialement devient chaque jour plus nécessaire, mais aussi moins suffisant » (Beck, 2008, p. 366).

³⁶⁷ « Au bout du compte, une évaluation doit servir à produire des données utiles pour améliorer les programmes et aider à la prise de décisions, tandis que la recherche a pour but de produire des connaissances sur la façon dont les choses fonctionnent. La recherche étant axée sur la production de connaissances, les normes des éléments probants sont plus élevées, et les échéances de production des connaissances peuvent être plus longues. Pour l'évaluation, les échéances sont bien définies, en fonction du moment de la prise de décisions ou des suites à donner au programme. De sorte que les degrés de certitude sont souvent moins élevés que dans le cas d'une recherche, et que les échéances sont beaucoup plus courtes ». Entretien avec M. Q. Patton, site du centre de recherche pour le développement international, <http://www.idrc.ca/FR/Programs/Evaluation/Pages/ArticleDetails.aspx?PublicationID=755>. Miri Levin-Rozalis revient aussi sur la distinction entre recherche et évaluation d'abord au titre de leur finalité respective, « Le but de la recherche est d'enrichir un ensemble de connaissances, la connaissance ayant une valeur en soi, alors qu'en évaluation, la connaissance est un moyen d'arriver à certaines fins. Sa valeur réside d'abord et avant tout dans la rétroaction donnée au projet » (Levin-Rozalis, 2009, p. 35). Cette auteure interroge ensuite les instruments et procédures utilisées, la pertinence des résultats et revient sur les différences qui traversent les modes de validation des deux activités (Levin-Rozalis, 2009).

Figure N°16.
Les principales séquences de l'expertise socio-territoriale (5)

	Étude de la situation <i>(Populations et espaces)</i>	Étude de l'intervention publique <i>(Processus et effets)</i>
Démarches de recueil et d'enregistrement	Construction des Observatoires	Mise en place des systèmes de Suivi administratif et bilan financier
Démarches d'animation et de mise en problème	Diagnostic ↓ <i>Appréciation des enjeux de développement</i>	Évaluation ↓ <i>Jugement sur la valeur de la politique concernée</i>
	Prospective ↓ <i>Discussion des futurs possibles et énonciation d'un futur souhaitable</i> (Tendances et ruptures dans le fonctionnement d'un territoire et dans le développement d'une problématique sociale)	

En se focalisant sur les séquences évaluatives et à la lumière des démarches que nous avons conduites, une distinction plus fine nous est aussi apparue heuristiquement efficace et méthodologiquement stimulante. Au sujet des exercices évaluatifs, elle concerne d'une part, le repérage et *l'appréciation des effets* des interventions et d'autre part, ce qui relève de *l'analyse des processus* d'action publique (Peyrefitte, 1998 - Chanut, 2002 – Bilodeau *et al.*, 2006). A l'expérience, cette déclinaison aide à passer des commandes plus ou moins formulées à la négociation d'un projet évaluatif plus explicite puis à sa déclinaison en plan de travail relativement précis³⁶⁸. Distinguer « *effets* » et « *processus* » permet de catégoriser les questionnements, aide à la structuration des guides d'enquête et autorise un premier niveau dans l'analyse des contenus. Intégrée au cahier des charges ou proposée par les prestataires, cette distinction permet de préciser le projet évaluatif, facilite le suivi des travaux par les commanditaires et aboutit à minimiser, au sein de l'équipe prestataire, les coûts de la coordination.

L'évaluation des « *effets* » renvoie à une interrogation du type : *Quelles sont les conséquences des actions réalisées dans un tel cadre ?* A propos de la politique de la ville par exemple, il s'agit

³⁶⁸ Yann Bérard écrit à propos de l'évaluation du contrat de ville de Rennes que nous avons menée en association avec Gilbert Gaultier (LARES) « *La plus-value principale de la proposition des deux candidats tourne surtout autour d'une relecture méthodique des questionnements et des dimensions évaluatives, qui aboutit à une reformulation de la problématique en termes d'effets et de processus* » (Bérard, 2005, p. 426).

de se centrer sur les transformations pouvant être mises au compte du CUCS et des programmes de renouvellement urbain. L'effort d'appréciation des résultats se prolonge par une estimation des impacts sur les logiques de développement des territoires et sur les conditions de vie des habitants. La prise en compte des différents publics, l'amélioration du cadre de vie et la qualité de l'animation de la vie sociale locale au sein des territoires prioritaires font ainsi partie des points qui méritent d'être renseignés. Cette dimension évaluative, celle des effets, interroge la portée de l'action mise en œuvre (*outcome*) et statue ainsi sur son effectivité, son efficacité et son utilité sociale. Du point de vue des effets, distinguer ce qui relève des réalisations, des résultats ou encore des impacts permet de mieux discuter les questionnements et les investigations à mener :

- L'évaluation des « *réalisations* » d'une politique, d'un dispositif de prise en charge ou d'une intervention professionnelle concerne le repérage des territoires, populations, groupes et personnes concernés et touchés par telle ou telle mesure, l'estimation quantitative des prestations effectivement servies ou encore l'appréciation qualitative des accompagnements mis en place. Par exemple, dans le cas d'un parcours de réussite éducative³⁶⁹, on identifiera les différents acteurs concernés (parents, enfants, milieu scolaire...) et on s'interrogera sur la nature, l'intensité et le séquentiel des activités proposées (conseil éducatif, prise en charge psycho-sanitaire, soutien scolaire, accès aux loisirs, formation...). Ce premier niveau interroge le déploiement des objectifs opérationnels, c'est-à-dire par exemple le mode d'intervention réellement mis en œuvre, la caractérisation des usagers, ainsi que l'expression de leur satisfaction devant telle ou telle manière de faire.
- L'évaluation des « *résultats* » concerne le repérage des transformations directement imputables à l'implantation d'une politique, d'un dispositif ou d'une intervention. Toujours dans le cas de la réussite éducative, il s'agit de repérer ce qui a pu être directement modifié du fait des activités proposées : capacité parentale à poser et faire respecter des interdits, performance scolaire, structuration des temps libres, compréhension de la spécificité de la situation par le milieu scolaire... Ce second niveau interroge l'atteinte des objectifs généraux, c'est-à-dire les modifications directes introduites dans la situation des bénéficiaires de l'action éducative et sociale.

³⁶⁹ Dispositif mis en place à partir de 2005 dans le cadre de la Loi de cohésion sociale et confiant au Maire, la responsabilité d'un soutien pluridisciplinaire en direction des familles et des enfants (2-16ans) habitant dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ou scolarisés dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) et connaissant des fragilités sociales et éducatives.

- L'évaluation des « *impacts* »³⁷⁰ concerne le repérage des mutations plus générales engendrées par la réception de l'action sociale concernée. Toujours dans le cas de la réussite éducative, on s'interrogera sur les modifications durables engendrées par le parcours réalisé et on estimera si, conjugué par exemple avec la mobilisation de la famille, il a pu avoir une influence sur les relations parents-enfants, sur le niveau d'estime de soi des personnes concernées, sur les relations que les différents membres de la famille entretiennent avec les apprentissages scolaires... Ce troisième niveau interroge la poursuite des finalités, c'est-à-dire les changements introduits dans les logiques de développement des territoires, des populations, des groupes, des familles ou des personnes.

Comme les diagnostics socio-territorialisés, l'évaluation des effets des projets de développement ou d'intervention sociale s'appuie en général sur des apports et des raisonnements issus de l'économie, de la géographie sociale, de la sociologie, de la psychologie sociologie. Il s'agit là de caractériser des espaces et des populations, d'apprécier des besoins sociaux et des dynamiques de développement des territoires et de percevoir les changements apportés à ces phénomènes sociaux par les interventions publiques³⁷¹.

L'évaluation des « *processus* » d'une politique sociale, d'un dispositif institutionnel ou d'une intervention professionnelle renvoie, elle, à une interrogation générale du type : *Sur quelles bases et comment les acteurs travaillent-ils ?* Il s'agit de se centrer sur les mécanismes internes de l'action sociale concernée, c'est-à-dire de repérer les raisons qui poussent à agir, de questionner les principales orientations stratégiques et d'interroger la cohérence des instruments de mise en œuvre. En matière de politique de la ville, la réception locale des orientations nationales, la genèse et la construction du contrat, son articulation avec les programmes de renouvellement urbain, l'intégration de l'architecture ainsi formée au sein d'une action publique plus large sont de nature à renseigner les processus de fabrication de l'action publique. Il convient alors de documenter les découpages géographiques, la qualité du pilotage, la mobilisation budgétaire, la coordination entre ses différents acteurs, l'implication des habitants. Au sens donné par l'évaluation de programme, cette dimension processuelle interroge les activités qui visent à transformer un stock de ressources qu'elles soient informationnelles, politiques, juridiques, organisationnelles, symboliques ou encore budgétaires (au sens des *inputs*) en une gamme de réalisations plus ou moins abouties

³⁷⁰ En lien avec l'évaluation de programmes (Ridde, Dagenais, 2009) et se référant à la distinction entre « output » et « outcome » (Means, 1999), nos partenaires québécois distinguent généralement l'évaluation de l'implantation (processus et réalisation) et l'évaluation des impacts.

³⁷¹ On peut aussi imaginer que sur ces volets de diagnostic et d'évaluation des effets, l'approche par les identités d'une part, et par les mobilisations d'autre part, permettent d'apprécier la dynamique des « *espaces publics mosaïques* » (François, Neveu, 1999). Se référer aux travaux relatifs à la construction des problèmes publics et à leur mise sur agenda (Garraud, 1990) évite de s'enfermer dans une naturalisation de ces questions.

(*outputs*). Les critères de pertinence, de conformité et de cohérence sont alors au cœur de l'analyse.

A travers le repérage et l'analyse appréciative des activités cognitives, stratégiques et instrumentales, cette dimension évaluative interroge « *la rationalité des processus engagés* » (Cornette, Epstein, Ménard, 2003, p. 46). Ainsi, l'analyse des « *processus* » se révèle-t-elle particulièrement adaptée pour documenter « *les interventions complexes* », c'est-à-dire celles qui se caractérisent par la multiplicité de finalités difficiles à identifier, le caractère diffus des relations d'autorité, le nombre important des activités, la mobilisation d'acteurs interdépendants mais agissant en fonction de logiques différentes, l'imprécision de l'horizon temporel, la complexité des relations causales sur laquelle repose l'action publique (Champagne et al., 2009, p. 43)³⁷².

Dans ces chantiers évaluatifs centrés sur les processus d'action, il convient de souligner la pertinence qu'il y a, pour l'expert, à mobiliser des cadres réflexifs issus des sciences du politique (Rouzeau, 2007 - Matyjasik, 2010, p. 182). En effet, dans l'analyse des politiques publiques, « *le thème de l'évaluation est bien lié à la reconnaissance de la politique publique comme mode d'action collective, c'est-à-dire à l'identification de l'action publique en termes de processus* » (Duran, Monnier, 1992, p. 258)³⁷³. De plus, il importe d'avoir à l'esprit que « *la mise en œuvre d'un programme d'actions par les pouvoirs publics est un processus politique, il en est de même pour l'évaluation : le choix du système de classement, de références, les théories, les modèles ou encore les points de vue adoptés ou écartés participent aux processus politiques* » (Monnier, 1992, p. 108).

Ainsi, les pistes théoriques développées au sujet de l'action organisée, des réseaux d'action publique ou encore de la gouvernance éclairent-elles l'appréhension et la mise à l'épreuve de ces processus politiques. Ajoutons à ces apports, l'étude des apprentissages, des innovations et du changement ainsi que ceux mis en avant par la sociologie des acteurs politiques et des processus de politisation. Plus encore, l'analogie avec les approches cognitives des politiques publiques s'avère particulièrement utile. Reconnaître le poids des « idées » dans la fabrique de l'action publique aide l'animateur d'expertise socio-territoriale à repérer les différents « agencements de causes » en présence. Diagnostiquer l'importance des convergences incite alors à la production d'une vision médiane qui sera présentée sous la forme du consensus.

³⁷² « Une politique de lutte contre le pauvreté, l'organisation d'un hôpital, le système de soins ou encore une unité de soins sont autant d'interventions complexes qui tentent de résoudre des problèmes divergents » (Champagne et al., 2009, p. 43).

³⁷³ Voir aussi Duran (1999, pp. 36-37).

Constater le caractère quasi-irréductible des divergences oblige à arbitrer en faveur d'une des visions ou à construire une vision alternative.

Dans une période marquée par la primauté de la culture des résultats et par la fascination pour les indicateurs³⁷⁴, il est donc indispensable de rappeler qu'en amont de l'approche par les effets, l'analyse des processus représente une séquence évaluative incontournable pour explorer la complexité de l'intervention socio-territoriale. Accepter de réfléchir et discuter des processus amène à ne pas se focaliser sur la seule dimension des résultats, dimension qui évite de se confronter avec le questionnement critique des fins (Guillaume, 2009, p. 109). Cela permet aussi de prendre de la distance avec une vision parfois trop mécaniste et normative de l'évaluation de programme, qui postule l'intervention socio-territoriale et l'action sociale comme une déclinaison rationnelle en objectifs, actions et indicateurs (CSE, 1996 -- Bourassin et al., 1998 - Rouzeau, 2007).

Prendre en compte ces quelques repères méthodologiques doit éviter de succomber à des tentations trop simplificatrices. Par exemple, il nous apparaît que les énoncés « lolfiques » et ceux liés à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) manquent singulièrement de modestie et de réalisme. En effet, ils prétendent faire entrer en évaluation directement à partir d'indicateurs de performance et d'efficience. Or, nous savons qu'interroger des critères de ce type nécessite d'avoir mené en amont les deux types d'évaluation, celle qui se réfère aux processus et celle qui renseigne les effets, puis d'en croiser les enseignements. De fait, cette double investigation représente un exercice particulièrement exigeant, méthodologiquement complexe et finalement rarement mis en œuvre.

➤ *De la prospective à l'importance des récits*

Venant alimenter les séquences expertes, les « exercices prospectifs » représentent un effort raisonné d'anticipation des futurs (Godet, 1996 – de Jouvenel, 2005). Ils nécessitent de prolonger les tendances de la dynamique socio-territoriale tout en intégrant des ruptures et en laissant une place aux aléas. Initialement développées dans le domaine économique, dans celui de l'urbanisme (Oblet, 2005, pp. 144-147) et plus récemment dans le domaine territorial (Debarbieux, Vannier, 2002 - Durance *et al.*, 2007), les méthodes prospectives ont été

³⁷⁴ « L'évaluation économique des politiques publiques a pris comme modèle les sciences physiques, sans doute pour en revendiquer le crédit et le prestige scientifiques, elle a développé – parfois au prix d'hypothèses héroïques, voire paradoxales – un appareillage théorique formel et des techniques quantitatives de mesure qui, une fois combinées, construisent une mathématique sociale » (Guillaume, 2009, p. 103).

largement mobilisées au cours de la préparation des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Désormais, la prospective en vient à s'intéresser aux questions sociales (Damon et al., 2005 - Placard, 2006) et à l'évolution des quartiers d'habitat social (DIV, 2007).

Quand l'expertise se tourne vers la prospective, le rapport à la rigueur scientifique devient encore plus lâche. Ceci invite alors à considérer avec grand sérieux la valeur performative de constructions narratives, sans toutefois se méprendre sur le statut des telles productions. Malgré leur absence d'objectivité, les fictions jouent un rôle de cadrage, en particulier lorsqu'elles sont construites en situation de fortes incertitudes. *« A Rennes, au cours de l'élaboration du PLH puis du SCOT, l'évocation d'un scénario qui envisageait explicitement le déclin économique et la possible fermeture de l'usine PSA, sous l'effet de la crise du logement, a joué comme un déclic. Afin de ne pas affoler, ce scénario est désormais passé sous silence. N'empêche qu'il est dans tous les esprits et a permis de faire prendre conscience que la question foncière était décisive pour les années à venir. C'est aussi au regard de l'inquiétude qu'un tel scénario provoque que des stratégies de densification urbaine redeviennent légitimes ».* (Responsable service « expertise » d'une collectivité locale). A coup sûr, la livraison de tels récits formatent les croyances locales et aident à sélectionner les options stratégiques légitimes de manière bien plus efficace que la production de tableaux bondés de statistiques. A moins que les deux modalités aillent de pair...

Ainsi, comme l'indique fort justement Gilles Massardier, l'expertise territoriale joue sur les mécanismes de l'anxiété puis, proposant des solutions non routinières, participe à ré-enchanter l'action publique. *« La prospective qui se veut une façon éclairante d'aider aux décisions des administratifs, en échafaudant des hypothèses pour le futur répond en fait autant au besoin de production d'anxiété que de connaissances opératoires en vue d'actions réparatrices »* (Massardier, 1996, p. 252). Cette production d'anxiété, dans le but de mieux la canaliser ensuite, serait un des mécanismes soutenant la transformation des incertitudes non structurées ; il aiderait à les circonscrire puis à les énoncer sous forme de problèmes traitables. Ce faisant, cette capacité de passer de l'incertitude à la résolution, de l'anxiété et la réassurance, conforte le pouvoir d'expertise au point qu'on puisse parfois s'en inquiéter (Garcia, 2010)³⁷⁵.

Claudio Radaelli écrit que *« dans les situations d'incertitude, les récits de politiques publiques rendent les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine »* (Radaelli, 2000, p. 257). Prendre en compte la portée des « récits » doit encourager les animateurs

³⁷⁵ En effet, comme le montre Sandrine Garcia au sujet de trois types d'expertise différentes, une des stratégies de l'expert consisterait à persuader un public de l'existence d'un danger qu'il n'avait pas jusqu'alors soupçonné, introduisant le doute et créant ainsi un besoin d'aide qui lui assure alors sa propre situation (Garcia, 2011, p. 65).

d'expertise à prêter une attention soutenue à la qualité dramatique des rapports produits et à l'expression discursive des synthèses présentées. Nous suivons donc Jean Yves Trépos quand il insiste sur la rhétorique de l'expert. Il met en lumière que celle-ci se compose de nombreuses enthymèmes, c'est-à-dire des raisonnements qui, partant d'une série d'éléments scientifiquement véridiques, débouchent sur des conclusions vraisemblables et ceux qui, s'appuyant sur une série de vraisemblances, débouchent sur des conclusions présentées comme vraies (Trépos, 1996, p. 58).

Une mission d'expertise réussie réside donc dans la livraison d'un récit socio-territorial qui soit véritablement plausible, facilement communicable et, si possible, suffisamment original pour faire bouger les lignes sectorielles. Or, les bonnes histoires causales commencent généralement dans le passé, proposent une intrigue et projettent ensuite leur dénouement dans le futur. Ainsi, à travers le processus d'expertise, l'incertitude est-elle transformée en un risque prévisible qu'il faut déjouer³⁷⁶, ou en enjeu, c'est-à-dire une mise qu'il convient de faire fructifier. On retrouve ici un mécanisme propre à la modernité réflexive : « *la connexion du présent au passé à travers une pensée futuriste et projective* » (Giddens, 1994, p. 108).

Quand les conditions sont réunies – outillage méthodologiques permettant des extractions de qualité, mobilisation de connaissances scientifiques adaptées aux problématiques à traiter, consistance des idéations sur lesquelles s'appuyer, distanciation relative avec le terrain, qualité des acculturations entre acteurs – alors il est probable que les systèmes experts puissent fonctionner dans le sens de cette réduction des incertitudes. Au sein des « *systèmes experts intermédiaires* », cette activité cognitive s'élabore sous la forme d'itérations successives entre acteurs aux statuts et aux rationalités différents. Si elles sont acceptées, les contributions expertes produisent de la confiance³⁷⁷, en livrant des balises pour l'institutionnalisation de l'action collective. Cette expertise alimente et renforce le fonctionnement des « *réseaux intergouvernementaux* » mis en lumière par Jacques de Maillard au sujet de la politique de la ville. Elle permet des connexions entre les acteurs travaillant dans des secteurs parfois assez différents (emploi, éducation, habitat, action sociale, culture, santé...) mais tous positionnés sur des stratégies socio-territoriales en rendant possible « *la*

³⁷⁶ « On considéra le risque comme le résultat d'un processus de qualification, dont l'enjeu est de réduire les incertitudes qui entourent une activité, une substance ou une installation, de manière à rendre celle-ci contrôlable... Le processus de qualification a pour objectif de faire accéder une activité sur l'agenda public, au sens d'un espace dans lequel des alternatives sont discutées et des décisions sont prises » (Borraz, 2008, p. 13 et 17). Ainsi, la conception et l'estimation du risque social serait ainsi une des principales responsabilités dévolues à l'expertise sociale (Barbant, 2012, p. 285).

³⁷⁷ « Prendre des risques implique, dès lors que d'autres sont impliqués, de risquer sa confiance » (Luhmann, 2006a, p. 22) mais, bien évidemment, la confiance est réversible : « Des événements isolés acquièrent, comme s'il s'agissait de tests, une signification déterminante pour l'ensemble, un mensonge peut détruire la confiance dans son ensemble, et en raison de leur valeur symbole, des erreurs minimales ou des fautes de présentation peuvent, souvent avec une acuité implacable, démasquer le vrai caractère » (Luhmann, 2006b, p. 32).

modulation des logiques sectorielles pour trouver des points d'entente et l'établissement de modes relationnels coopératifs » (de Maillard, 2002, p. 101).

A la différence de la familiarité et de la confiance assurée (*confidence*) liée aux symboles et aux conventions pleinement intégrées, l'action coopérative en situation de risque, et encore plus en situation d'incertitude, demande que s'établisse une « *confiance décidée* » (*trust*) (Luhmann, 2006a, 2006b). Mélange de savoir et de non savoir³⁷⁸, créé par extrapolation de l'information disponible, ce type de confiance tend à lever une partie des craintes liées aux interdépendances multiples. Ainsi Lucien Karpik précise-t-il que « *les dispositifs de jugement sont aussi des dispositifs de confiance* », soulignant alors que celle-ci lève, dissipe ou suspend l'incertitude (Karpik, 2007, p. 82 et p.83).

Nous en venons donc à penser que produire de la « *confiance décidée* » représente une des principales raisons d'être, sinon la principale raison, de la double activité - cognitive et relationnelle - que les « *systèmes experts intermédiaires* » organisent³⁷⁹. Quand ceux-ci contribuent, un temps durant, à s'entendre sur des stratégies de réduction de l'incertitude et quand ils facilitent l'engagement des acteurs au sein de configurations stratégiques complexes, nous considérons alors qu'ils deviennent une ressource constitutive de la capacité politique (Pasquier, 2012, pp. 41-42).

➤ *Une dialectique entre consistance, plasticité et commutativité*

Proches mais en dehors de l'administration, les contributions émanant des experts de la politique de la ville combinent une dimension relationnelle que leur multi-positionnement rend possible et une dimension cognitive articulant des emprunts aux sciences sociales et des références issues de répertoires de socio-territorialisation plus ou moins mobilisés. Ces apports peuvent avoir une portée normative, stratégique et/ou instrumentale.

Tenir un rôle de « portier » entre les échelles territoriales permet aux experts de détenir et de faire circuler l'information, de tester et d'évaluer la force de telle ou telle croyance, d'expérimenter et de diffuser de nouveaux schémas. Comme nous l'avons repéré au sujet de la politique de la ville et nous-même éprouvé en particulier dans le domaine de la réussite

³⁷⁸ Lucien Karpik insiste sur le fait qu'à lui seul, le savoir ne peut être suffisant pour fonder la confiance : « *La confiance transforme le monde en une réalité prévisible, elle opère une conversion de l'incertitude en certitude, parce que le savoir reçoit le concours de la croyance qui, inéluctablement, nous habite* » (Karpik, 2007, p. 91).

³⁷⁹ Concernant les liens entre « *confiance* » et « *capital humain* », en particulier dans les travaux de Robert D. Putnam, voir Thiebault (2005) et au sujet de la mobilisation de la confiance dans les politiques de cohésion sociale voir Donzelot (2007).

éducative, cette activité transactionnelle fonctionne en double sens : elle offre la possibilité à l'échelon national de trouver des débouchés pour tester et diffuser de nouvelles recettes d'action et aux acteurs locaux, souvent municipaux, l'occasion d'acquérir ou de renforcer leur visibilité nationale.

Pour apparaître crédible et asseoir sa « *réputation* », l'expert doit mettre en avant la cohérence des expertises précédemment réalisées³⁸⁰, en se montrant capable d'avancer des positions et les défendre parfois fortement. En effet, il doit disposer d'un ancrage cognitif suffisamment repérable pour que les commanditaires puissent anticiper sa possible contribution vis-à-vis du référentiel local. La consistance des connaissances, la densité du propos, la cohérence des analyses sont des ingrédients qui identifient l'expert et contribuent à ce qu'il soit régulièrement sollicité. A partir de ces éléments relationnels et cognitifs, la réussite de son entreprise tient aussi dans la capacité qu'il acquiert à préciser l'apport qui sera le sien, en fonction des logiques d'action qu'il perçoit au local et au national³⁸¹.

Pour cela, l'expert doit prendre en charge, seul ou collectivement, au moins quatre enjeux :

- Un premier enjeu consiste alors à se faire reconnaître comme spécialiste d'un répertoire et tout à la fois comme expert polyvalent, capable de jongler entre les différents répertoires en jeu, quitte pour cela à s'allier, un temps durant, avec un intervenant aux compétences complémentaires. Ainsi les experts oscillent entre le renforcement d'un répertoire particulier - ils occupent alors un rôle de « *médiateur* » au sens de Pierre Muller - et la recherche d'un compromis entre différents répertoires, en occupant alors un rôle proche du « *policy broker* », cher à Paul A. Sabatier.
- Un second enjeu consiste à choisir de structurer et d'animer le dispositif expert sur une base relativement restreinte ou plus largement ouverte, à la fois sur le plan des statuts des participants (politiques, administratifs, associatifs...), sur le plan des secteurs représentés (Education, urbanisme, économie, sécurité, culture, santé, action sociale, emploi...) et des fonctions occupées (décideurs, cadres, intervenants de terrain, usagers...).
- Un troisième enjeu réside dans le dosage des ingrédients mobilisés, ceux-ci variant suivant le mode d'extraction de la réalité (questionnaire, entretiens, focus groupes...), en fonction du traitement qu'on leur fait subir (analyse de contenu, statistique, cartographie...) et en

³⁸⁰ La confiance/réputation fonctionne en partie sur la conviction que le passé serait garant de l'avenir (Karpik, 2007, p. 86).

³⁸¹ « En l'absence de cadre méthodologique unifié et détaillé, le succès de cette forme experte dépend donc largement de sa capacité à suivre et anticiper les évolutions méthodologiques, les standards nationaux et internationaux portés par divers segments administratifs nationaux » (Mazoyer, 2010, p. 77).

fonction des savoirs théoriques et/ou des idéations hybrides avec lesquels on les confronte.

- Un quatrième enjeu consiste à orienter l'activité du système expert dans la perspective de stabilisation et de réassurance ou plutôt dans la perspective de changement et de perturbation vis-à-vis du référentiel local et du système d'action publique. Pour ce faire, l'influence de l'expert va dépendre de l'orientation qu'il va chercher à donner à sa contribution : diffusion d'un message préconstruit intégrant des ajustements conjoncturels, proposition d'évolutions stratégiques conséquentes ou promotion d'un message en rupture visant des changements conséquents.

Pour se déployer et s'installer dans le temps, l'activité experte doit donc articuler la perspective d'un « *centre de calcul* » (Latour, 2006)³⁸² et la plasticité de l'artisan tributaire des commandes locales³⁸³. En fait, ces experts généralistes qui travaillent sur la question sociale sont amenés à assurer la production de connaissances et la livraison d'analyses qui sortent du lot commun et, tout à la fois, doivent participer à faciliter la « connexion » entre les sites, les secteurs et les époques.

Quand cet alliage entre consistance et plasticité est réussi et que la « *commutativité* »³⁸⁴ entre les échelles et les secteurs fonctionne, alors on peut avancer que l'expertise externe aux administrations participe à la minimisation des coûts de coordination et de transaction qui parcourent nécessairement l'échange politique. Ainsi, sommes-nous venu à envisager que, durant les années 1990-2005, les contributions expertes participent à tempérer le caractère profondément incertain de la prise en charge de la question sociale, à éviter une trop grande différenciation territoriale et à prévenir la fragmentation de l'action publique. Accumulant contacts et expériences, cherchant sans cesse à consolider leur capital de ressources en légitimité, l'activité des experts alimente, parfois à la marge, d'autres fois de manière plus fondamentale, les processus d'apprentissage qui parcourent l'action publique en train de se faire.

³⁸² Au sujet de ce qu'il nomme les « *centres de calcul* », Bruno Latour écrit « *Il faut inventer des dispositifs qui mobilisent les objets du monde, maintiennent leur forme et puissent s'inspecter du regard. Il faut surtout que toutes ces formes puissent se combiner à loisir et se retravailler de telle sorte que celui qui les accumule dispose d'un surcroît de pouvoir. Alors, et alors seulement, certains points deviennent des centres capables de dominer une grande échelle* » (Latour, 2006, p. 63).

³⁸³ Cette plasticité des expertises fait alors écho à l'amorphisme qui caractérise, selon l'étude de Claude Martin, entre 1971 et 1983, les recherches-actions sociales (Martin, 1986).

³⁸⁴ Dans cette activité de médiation et de transfert, nous proposons de distinguer la « *connexion* » et la « *commutativité* ». Etablir la connexion revient à construire et faire fonctionner des points de jonction, des passerelles. La commutativité met davantage l'accent sur le produit des échanges rendus ainsi possibles et permet de préciser que l'établissement d'une mise en contact entre idées et/ou intérêts aboutit à la circulation de flux hybrides. La connexion est indispensable pour que des segments d'un système commutent ; ce qui permet de souligner que la situation transactionnelle est alors créatrice ou parfois même destructrice.

Cette toile, qui sans cesse se tisse et se retisse à l'aide des experts, relie les sites entre eux et favorise les interconnexions entre les différents échelons de la puissance publique. En s'actualisant sans cesse, cette perspective réticulaire représente un élément essentiel dans la production normative. Loin de se limiter à une imposition par le haut, elle permet la circulation des idées, joue un rôle facilitateur dans l'expérimentation des recettes d'action et sert de support à une institutionnalisation des modes d'action, sous forme « rhizomique » et enchevêtrée³⁸⁵.

A partir d'une diversité d'acteurs multi-positionnés qui entretiennent entre eux des relations généralement épisodiques, souples et affinitaires, l'expertise généraliste d'orientation socio-territoriale contribue à alimenter et mettre en relation un réservoir national pluraliste formé de quatre répertoires avec des référentiels locaux marqués par la cohérence et engendrant une certaine forme d'hégémonie locale. A partir de la politique de la ville dans les années 1990 – 2005, nos observations montrent donc que les experts contribuent ainsi à un paysage, à la fois national et local, où se conjuguent traitement républicain de la question sociale, promotion de la justice sociale, diffusion de l'idéologie néolibérale et références aux méthodologies du développement local.

3. Cohérences et incongruités

Pour avancer dans notre appréhension de la gestion de la question sociale, il paraît utile de prendre appui sur certains des travaux évaluatifs que nous avons menés et, en particulier, en matière d'évaluation des processus³⁸⁶. Ils permettent d'avancer dans notre compréhension des manières dont les acteurs reçoivent les orientations nationales pour concevoir, organiser et animer les contrats de ville et les opérations de renouvellement urbain. Si nos travaux

³⁸⁵Pour rendre compte de cette perspective réticulaire, nous retenons les références à la commutativité, à l'image des rhizomes et à la perspective fractale qui nous ont été inspirées par François Ménard dans le cadre d'échanges que nous avons eus en 2004, suite au rapport d'études- recherche que nous venions de produire pour la DIV (IDPAS, 2003). Ces références visent à rendre compte de la constitution de réseaux peu formalisés qui recèlent toujours des « grumeaux » (des résistances professionnelles, institutionnelles, politiques), des « trous » ou des failles... Sociologue de formation, François Ménard a travaillé une dizaine d'années en bureau d'études avant d'intégrer la DIV où il participe à la création de l'Observatoire national des ZUS. Il est actuellement responsable de programmes de recherche au PUCA dans les domaines de l'habitat, de l'énergie et de la ville durable.

³⁸⁶ Dans de nombreux cas, les travaux évaluatifs menés au sein de l'IRTS de Bretagne ont donné lieu à une collaboration avec le LARES (Université Rennes 2) qui prenait alors en charge le travail sur les effets (réception de l'action publique par les usagers, estimation des bénéfices qu'ils en retirent, appréciation des impacts engendrés sur la dynamique sociale). Assez fragiles, les enseignements sur cette dimension débordent l'objet de cette thèse.

témoignent généralement de la cohérence des orientations cognitives et stratégiques, ils révèlent aussi des éléments peu explicables a priori.

➤ *Préciser les équations stratégiques et repérer les convergences*

Sur le plan des orientations cognitives et en matière de construction stratégique, l'analyse des processus incite à examiner comment le problème des quartiers prioritaires - c'est-à-dire ce qui pousse à agir - a été relayé localement. En systématisant l'utilisation de l'outil typologique précédemment construit sur l'ensemble des sites où nous avons conduit des évaluations, nous pouvons mettre en avant les enseignements ci-après :

- Dans le répertoire de *l'aménagement réparateur*, les quartiers d'habitat social faisant problème, on mise sur les reconfigurations urbanistiques, les réhabilitations lourdes et les implantations d'équipements. Ainsi, lors de l'évaluation départementale de la politique de ville dans les Yvelines, le fait que « *la morphologie des quartiers d'habitat social (habitat, urbanisme) explique souvent les difficultés sociales* » arrive très haut dans les appréciations recueillies lors des séminaires évaluatifs³⁸⁷. Outre une redéfinition urbanistique, cette perspective appelle un renforcement des transports en commun, une stratégie de développement économique et l'affectation de moyens supplémentaires comme dans le cas des Zones d'éducation prioritaires. Elle apparaît comme la référence principale des référentiels locaux à Mantes la Jolie, Trappes mais aussi Amiens ou encore Lorient.
- Dans le répertoire de *l'administration intégrative*, les territoires prioritaires étant compris comme une conséquence des problèmes sociaux, on mise sur la prévention et au renforcement du contrôle social. Ce répertoire trouve un fort écho à travers le maillage territorial par les équipements socioculturels, les démarches nationales de veille éducative ou encore celles qui concernent les « sites pilotes » en matière de sécurité. Ce répertoire est particulièrement développé à Laval, Chanteloup-les-Vignes, La Verrière, Rennes ou encore Quimper.
- Dans le répertoire de *la gestion modernisatrice*, les territoires prioritaires étant des révélateurs de la non-pertinence des normes établies par le centre, on mise sur la transformation administrative, les adaptations institutionnelles et la démocratie de proximité. Dans les Yvelines, l'implantation des Maisons de la justice et du droit et celle des

³⁸⁷ Cet énoncé figurait dans une trentaine d'hypothèses évaluatives soumises par notre équipe aux participants du séminaire départemental. Les appréciations ont été recueillies à travers une technique de pondération adaptée de l'abaque de Régnier et de la technique des votes colorés (CSE, 1996, note 6, p. 58).

Instituts de promotion de la santé s'inscrivent dans cette logique. Aux Mureaux, lors du premier contrat de ville et à défaut d'une action volontariste en direction des restructurations urbaines, ce sont davantage ces stratégies de modernisation et d'adaptation qui ont été portées par le contrat de ville, en particulier dans le champ du développement culturel et à travers l'activation d'une multitude de démarches d'étude et d'expertise. C'est aussi ce répertoire qui est à l'origine de la création du Point Informations dans le quartier de la Croix Saint-Lambert à Saint-Brieuc et qui, à Rennes, favorise la généralisation des espaces sociaux communs (ESC).

- Dans le répertoire de *l'animation endogène*, les quartiers d'habitat social étant appréhendés comme des « *ressources* », on mise au renforcement des identités collectives et à la gestion par les habitants d'un certain nombre de services. Cette perspective se retrouve à l'origine des Régies de quartier à Mantes la Jolie, du fonds de participation des habitants à Saint-Brieuc et des comités de suivi à Trappes. Parfois ce répertoire accompagne les restructurations urbaines comme à Lorient à travers des petits déjeuners de locataires, le carnaval ou encore le marché aux épices ou, comme à Angers, à travers les épiceries sociales, les journaux de quartier ou encore les formations à la prise de parole.

Les investigations que nous avons menées durant près d'une quinzaine d'années (1997-2010) aussi bien au niveau départemental (Yvelines, Morbihan) que local (Trappes, Amiens, Rennes, Quimper, Saint-Brieuc, Lorient Lanester) confirment aussi que, quel que soit le site, les contraintes de ressources et le caractère nécessairement limité de la rationalité des acteurs empêchent de composer avec l'ensemble de cette gamme stratégique. Ainsi, localement, une hiérarchisation des différentes lignes de sens aboutit-elle à stabiliser un référentiel plus limité et relativement stable qui peut, cependant, connaître au fil du temps des inflexions notables.

A Lorient, notre travail initial (2000) puis les évaluations menées en 2005 et 2010³⁸⁸ attestent de la stabilisation du référentiel autour du répertoire de *l'aménagement réparateur*. A l'occasion du séminaire évaluatif de 2010, 72% des votants ont souscrit à l'affirmation : « *Ces dernières années, la politique de la ville a privilégié avant tout la transformation urbaine des quartiers d'habitat social* ». Dans cette logique et par rapport aux mêmes exercices menés sur d'autres sites, les appréciations recueillies lors des séminaires d'évaluation³⁸⁹ montrent qu'à Lorient, ces acteurs considèrent que le programme de rénovation urbaine (PRU) constitue une composante particulièrement importante, sinon la plus importante, du CDV et que le Plan local de l'habitat (PLH) est en forte synergie avec les dispositifs de la politique de la ville.

³⁸⁸ Evaluations à mi-parcours du Contrat de ville (CDV)-2000-2006 puis du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)-2006-2013.

³⁸⁹ Panels composés d'élus, représentants des services de l'Etat, administratifs, dirigeants associatifs

Figure N°17.
Articulation du CDV avec les dispositifs sectoriels
 Site de Lorient (2005).

LORIENT	INTEGRATION	ARTICULATION	SEPARATION
Programme de renouvellement urbain (ORU)	36	8	3
Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)	17	27	4
Plan local de l'Habitat (PLH)	13	21	14
Atelier Santé Ville (ASV)	15	24	4
Contrat éducatif local (CEL)	13	26	11
Plan local d'insertion économique (PLIE)	13	21	14
Contrat temps libre (CTL)	2	25	15

D'autre part, ils considèrent que le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) est fortement articulé avec le CDV (évaluation CDV, 2005) puis que le programme de réussite éducative (PRE) est une composante majeure du CUCS (évaluation CUCS, 2010). L'importance accordée à ces deux dispositifs confirme ainsi *l'administration intégrative* comme référence secondaire du référentiel lorientais.

Apprécier les répartitions par thématique et par territoire des opérations financées³⁹⁰ contribue aussi à éclairer les choix opérés localement.

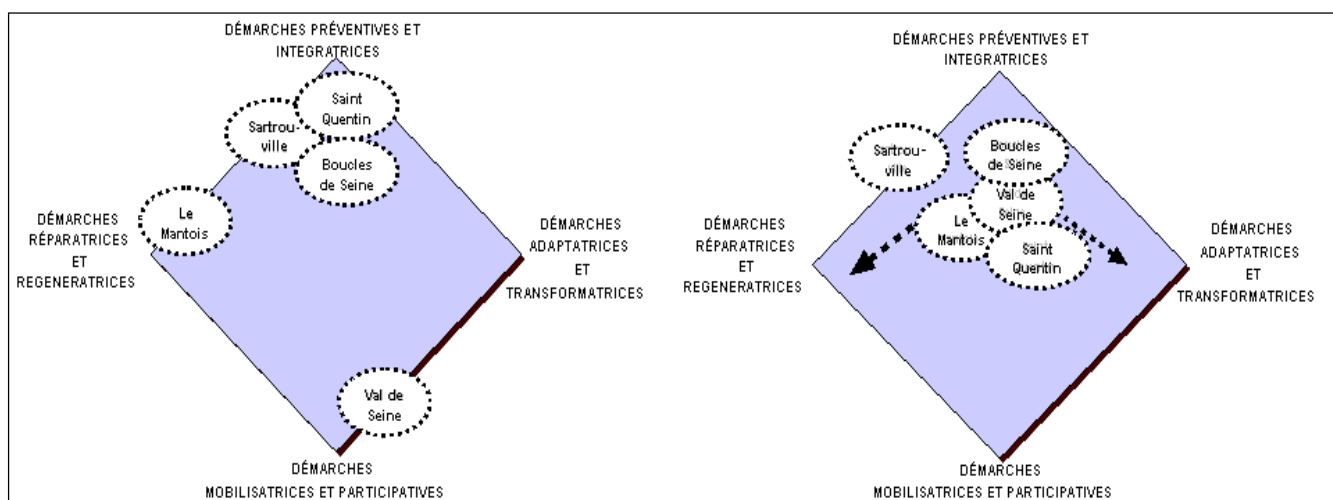
- Les parts respectives entre investissement et fonctionnement à Amiens (78%, 22%) - et à un niveau moindre à Lorient (62%, 38%) - s'expliquent par l'importance des restructurations urbaines. La part prépondérante du quartier Nord dans les investissements à Amiens (90% du CDV + GPV) et celle du quartier de Kervénnanec à Lorient (75%) sont très caractéristiques de ce répertoire de *l'aménagement réparateur*.
- Dans une perspective bien différente, à Rennes (48% en investissement, 52% en fonctionnement), les financements sont mobilisés pour renforcer l'intervention sociale (MOUS, Espace social commun (ESC), responsables insertion du CCAS, correspondants de

³⁹⁰ Les consolidations budgétaires réalisées par nos soins ont toutes suivi le même cheminement méthodologique et ont été effectuées au regard de la même nomenclature. Réalisé sur une période identique, ce travail autorise des comparaisons intersites pour les sites d'Amiens, Rennes, Lorient-Lanester, Saint-Brieuc et Quimper sur 3 années (2000-2002) et pour les sites du département des Yvelines sur 4 années (2000-2003).

nuit...) et pour sécuriser le PLIE et le CLSPD, deux dispositifs fortement portés politiquement. A Rennes comme à Saint-Brieuc (47% et 52%) et encore plus à Quimper (38%, 62%), le soutien à la vie associative et l'animation des quartiers par les équipements socioculturels sont particulièrement mis en avant. Dans ce répertoire de *l'administration intégrative*, plus orienté vers les dépenses de fonctionnement, la géographie prioritaire est davantage le support d'un maillage territorial généralisé que d'un ciblage de quelques quartiers spécifiques.

La vue d'ensemble des points d'ancrage, mais aussi des inflexions des cinq contrats de ville des Yvelines, est une autre traduction de ce travail de caractérisation dynamique des référentiels locaux. Le double graphique ci-après illustre la diffusion progressive et généralisée du répertoire de *l'aménagement réparateur* et, secondairement, de celui de *la gestion modernisatrice*.

Figure N°18.
L'évolution des référentiels locaux
Yvelines (1994-2006)



Premiers contrats de ville 1994 -1999

Seconds contrats de ville 2000-2006

En définitive, et à l'instar des évolutions rencontrées dans les Yvelines, la généralisation de cette approche typologique à l'ensemble des sites où nous avons mené des évaluations confirme le processus d'homogénéisation qui, à partir de 2005, tranche quelque peu avec la diversité des modes d'action antérieurs. Du fait des orientations nationales articulant rénovation urbaine et cohésion sociale, ce resserrement stratégique s'appuie sur le passage du contrat à l'appel à projet et se traduit par une orientation sélective des financements nationaux : ANRU, Maison de l'emploi, Programme de réussite éducative...

Au tournant des années 2005, la médiatisation du Plan « Borloo », le traitement des émeutes urbaines et les réactions soulevées par l'instauration de l'état d'urgence en novembre 2005, la controverse que suscite la Loi sur la prévention de la délinquance (7 mars 2007) alimentent l'actualité partisane. Cependant, la politisation qui semble affecter ce champ d'action est loin d'expliquer l'ensemble des choix qui s'opèrent localement. En effet, nos évaluations soulignent les fortes analogies entre les choix effectués, par exemple autour du répertoire de *l'aménagement réparateur*, à Lorient et à Amiens, villes dirigées à l'époque l'une par la gauche et l'autre par la droite. Notre suivi dans la durée des sites de Quimper³⁹¹ et de Saint-Brieuc³⁹² atteste aussi que les alternatives politiques que connaissent leurs équipes municipales³⁹³ n'ont pas véritablement remis en cause la prégnance du répertoire de *l'administration intégrative*³⁹⁴ ni la référence secondaire de l'aménagement réparateur à travers le ciblage des quartiers de Penhars-Kermoisan (Quimper) et de la Croix Saint-Lambert (Saint-Brieuc).

Ces observations confirment qu'en matière de localisation de la gestion de la question sociale, entre 1990 et 2005, les règles du jeu apparaissent relativement ouvertes puis, qu'au milieu des années 2000, se dessine progressivement un cadre national plus prescriptif. Symbolisé par la mise à l'agenda progressive du renouvellement urbain (Loi SRU du 13 décembre 2000) et de la rénovation urbaine (Loi du 1er août 2003), ce resserrement national des règles du jeu met à l'épreuve les capacités adaptatives des acteurs locaux. Précisément, certains sites se montrent récalcitrants face à cette dynamique. A l'instar des sites brestois et rennais, ce sont des sites qui, de longue date, encastrent dans le projet municipal une conduite de politique de la ville à la fois préventive et faiblement ciblée territorialement. Ainsi en 2007, nous envisagions que les chemins qu'allaient emprunter les sites les plus éloignés du répertoire de l'aménagement réparateur pouvaient s'envisager suivant trois scénarios distincts : *« Profondes exaspérations et conflits avec le national, quitte à assumer des désagréments budgétaires - Atténuation des oppositions et « compositions malicieuses » qui, sans transformer les orientations locales, auront su les présenter sous une forme acceptable pour les autorités*

³⁹¹ Montage de l'observatoire de la prévention délinquance (2000), préfiguration de l'évaluation du contrat de ville 2000-2006 (2002), évaluation à mi-parcours du CDV(2004), évaluation et démarche prospective de la politique enfance-Jeunesse (2006-2007).

³⁹² Bilan à mi-parcours (1996) puis évaluation finale du contrat de ville 1994-1998, diagnostic territorial du contrat d'agglomération (2000), politique de prévention et d'insertion en faveur des adolescents en rupture (2002), projet social de territoire (2002-2004), évaluation à mi-parcours (2005) du contrat de ville 2000-2006.

³⁹³ Quimper a été dirigé de 1989 à 2001 par Bernard Poignant (PS), de 2001 à 2008 par Alain Gérard (UMP) et depuis 2008 de nouveau par Bernard Poignant. Saint-Brieuc a été dirigé de 1983 à 2001 par Claude Saulnier (PS) et depuis par Bruno Joncour (MODEM).

³⁹⁴ A l'instar du site rennais, depuis plus d'une vingtaine d'années, ces deux villes utilisent la politique de la ville et ses financements pour densifier des stratégies locales de maillage social diffus, de socialisation et d'intégration républicaine. A Quimper, au début du mandat d'Alain Gérard (UMP), nous avons cependant constaté une perspective davantage sécuritaire au sein du répertoire de l'administration intégrative : remise en cause de certains équipements de quartier, tension autour de la mission locale, fermeture du bureau information jeunesse....

gouvernementales - Disparition de ces tensions à l'occasion de véritables « conversions religieuses » dont on sait pourtant qu'elles n'affectent qu'en dernière instance l'orientation des politiques publiques... » (Rouzeau, 2007, p 125).

➤ *Analyser les sédimentations géographiques³⁹⁵ et reconstituer les budgets³⁹⁶*

Les démarches évaluatives centrées sur les processus impliquent aussi de porter une attention toute particulière aux éléments a priori difficilement explicables. Lors de ces exercices, accompagnant la mise en lumière d'orientations cognitives et stratégiques cohérentes, des zonages incongrus se font jour, des enchevêtrements géographiques assez inextricables mettent nos sagacités à l'épreuve, des inégalités très importantes dans les dotations budgétaires sont révélées qui étonnent voire qui détonnent...

Incongruité N°1 : A partir de reconstitutions cartographiques menées lors de l'évaluation départementale de la politique de la ville dans les Yvelines, nous constatons que la géographie prioritaire issue du Pacte de relance³⁹⁷ n'est que partiellement respectée quand il s'agit d'instituer les périmètres des contrats de ville. Or ces délimitations contractuelles sont décisives pour obtenir la mobilisation de crédits d'Etat.³⁹⁸

Dans les Yvelines, la liste des communes ayant des quartiers reconnus prioritaires au titre des contrats de ville (CDV) 2000-2006 déborde, mais cependant sans la recouvrir, la liste des communes ayant des ZUS éligibles à la politique de la ville au titre du Pacte de relance.

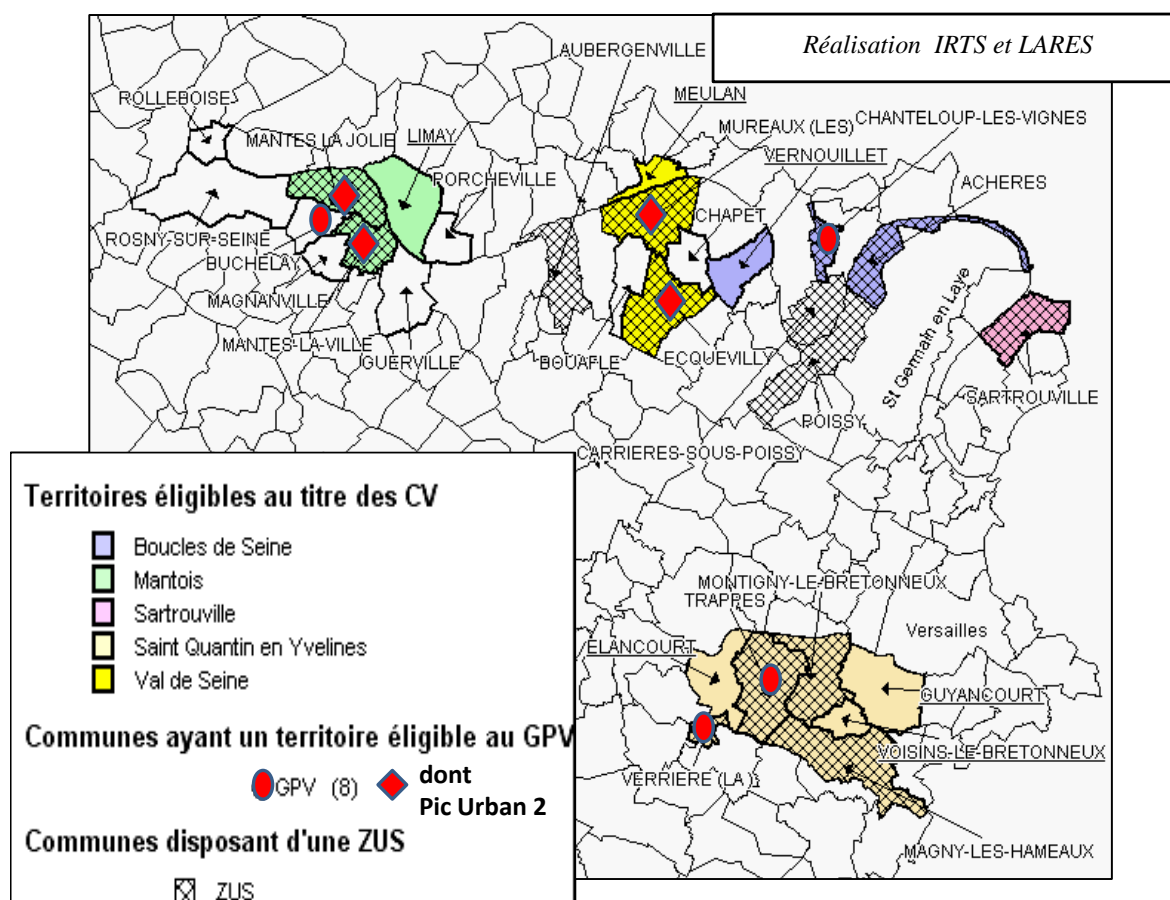
³⁹⁵ Concernant la genèse et les logiques ayant présidé à la constitution de la géographie prioritaire de la politique de la ville, nous ne pouvons que conseiller la lecture du travail d'archéologie institutionnelle et de mise en perspective effectué par Philippe Estèbe (Estèbe, 1999 – 2005a – 2005c).

³⁹⁶ Nous avons mené une reconstitution budgétaire sur la plupart des sites où nous sommes intervenus entre 2000 et 2008 et ce, à partir d'un cheminement méthodologique identique. Etape N°1 : Reprise une par une des actions soutenues financièrement au titre de la programmation de la politique de la ville. Etape N°2 : Identification pour chacune de l'origine des fonds mobilisés (Etat, ville, CAF, CG, Conseil régional, Fonds européens...). Etape N°3 : Identification du territoire et de la thématique auxquels l'action se réfère et distinction entre fonctionnement et investissement. Etape N°4 : Consolidation des montants ainsi identifiés à l'échelle du site puis pondération suivant les nombre d'habitants en ZUS.

³⁹⁷ La géographie prioritaire de la politique de la ville, issue du Pacte de relance pour la ville, en 1996, joue un rôle de désignation des territoires les plus en difficulté. Dans les Yvelines par exemple, ce zonage identifie 15 Zones urbaines sensibles (ZUS) réparties sur 14 communes. Ce zonage de base (ZUS) est complété par l'identification des Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et des Zones franches urbaines (ZFU), permettant de bénéficier de mesures spécifiques : majoration des crédits « logement », éligibilité au Fonds d'intervention pour la ville (FIV), abattement de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

³⁹⁸ Les contrats de ville (circulaire du Premier Ministre, 31 décembre 1999) représentent, en matière de politique de la ville, la base des engagements contractuels entre l'Etat, le Conseil Régional, les structures intercommunales et les communes. En Ile-de-France, suite à la délibération du Conseil Régional (14 octobre 1999), ils se présentent comme la déclinaison de l'article 19 du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région (CPER).

Figure N 19.
La géographie de la politique de la ville
Yvelines (2005)



Or, après examen, il apparaît que cette incongruité trouve, en grande partie, son origine dans les articulations entre politique de la ville et développement de l'intercommunalité.

- A Saint-Quentin en Yvelines, la Communauté d'agglomération (CASQUY), stade assez poussé de l'intégration communautaire, est la contractante du contrat de ville. Cela permet à trois communes n'ayant pas de ZUS - Elancourt, Guyancourt et Voisins le Bretonneux – de bénéficier de reversements de la CASQUY au titre de la politique de la ville. Dans le Mantois, c'est aussi la Communauté d'agglomération (CAMY) contractante du contrat de ville qui permet à Limay de bénéficier de cet élargissement par rapport à la géographie prioritaire de la politique de la ville. Dans les Boucles de Seine, un Syndicat intercommunal à vocation unique (SIPAICOV) spécialisé dans la politique de la ville est le contractant du contrat de ville. En y adhérant, Vernouillet qui n'a pas de ZUS intègre le contrat et bénéficie de ses subventions. Dans le Val de Seine, c'est aussi un Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVS) qui permet à Meulan de bénéficier de cet élargissement.

- Inversement, bien qu'éligibles à la politique de la ville via la labellisation en ZUS, les communes de Poissy, Aubergenville et Carrière sur Poissy ne sont pas concernées par un contrat de ville. Sur un plan purement sociodémographique, cette non prise en compte de ces trois communes n'apparaît pas compréhensible³⁹⁹. En fait, d'après les témoignages recueillis, il convient de nouveau de se tourner vers les difficultés de l'intercommunalité. Ces trois municipalités n'ont pas accepté ou n'ont pas été acceptées pour faire « cause commune » avec leurs territoires limitrophes⁴⁰⁰.

On comprend que, lorsque les acteurs sont interrogés, cette complexité⁴⁰¹ puisse déboucher sur de nombreuses hésitations et sur des justifications plus ou moins abouties. Pour certains, ces géographies vont de soi mais elles sont alors présentées sous forme lacunaire. D'autres ne disent volontairement pas tout, d'autres encore défendent des argumentations contradictoires. En fait, si ces délimitations trouvent une part de leur justification dans l'indice synthétique ayant servi au Pacte de relance, à l'évidence elles dépendent pour beaucoup des relations entretenues entre chaque commune, la Préfectures, les services déconcentrés (DRE/DDE) et les agences centrales du type ANRU.

Certains de ces découpages sont aussi très liés aux affinités et antagonismes politiques. Dans les Yvelines, chercher à se repérer dans les découpages de la politique de la ville, donc dans les méandres de la gestion localisée de la question sociale, oblige à une prise en compte des vicissitudes de l'intercommunalité en Ile de France, vicissitudes qui ne sont généralement pas compréhensibles aux non-initiés. Cette dimension de compétition politique se retrouve aussi dans les témoignages recueillis en 2005 mettant l'accent sur l'influence du Conseil général. Alors que, sur la plupart des sites où nous avons travaillé, l'influence de la collectivité départementale dans la fabrication de la politique de la ville apparaît négligeable, dans les Yvelines, le rôle du Conseil général transparaît régulièrement dans les propos recueillis⁴⁰², en particulier du fait de l'implication de son président, Franck Borotra.

³⁹⁹ Poissy compte 10 741 habitants dont 30% habitant en ZUS, Carrières sur Poissy (6209, 46%), Aubergenville (5162, 44%) ne sont pas concernées par un contrat de ville à la différence de Mantes la Ville (3000, 16%) et Montigny le Bretonneux (3 991, 11%).

⁴⁰⁰ A cette époque, cette articulation entre politique de la ville et intégration intercommunale n'est aboutie que dans le Mantois. La communauté d'agglomération est contractante mais cela n'entraîne pas que chacun des 9 territoires communaux qui la compose soit éligible (seulement 3 communes ayant des quartiers prioritaires).

⁴⁰¹ A ces deux premières géographies (Pacte de relance, contrats de ville), il convient d'ajouter les sites concernés par un Grand Projet de Ville (GPV). Faisant suite aux Conseils interministériels des villes (CIV - 14 décembre 1999, 1^{er} octobre 2000) les GPV et les opérations de renouvellement urbain (ORU) sont inscrits dans la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000. Dans les Yvelines, 8 communes sont concernées par un GPV. Parmi elles, 2 sites correspondant à 4 communes (Les Mureaux, Ecquevilly - Mantes la Jolie, Mantes la Ville) bénéficient de dispositifs européens de soutien (PIC URBAN 2).

⁴⁰² Interrogés sur le rôle du Conseil général dans la fabrication de la politique de la ville, nos interlocuteurs tiennent des propos souvent elliptiques ; la prudence, les sous-entendus voire la crainte vis-à-vis du pouvoir et les réseaux de ce membre influent du RPR, proche de Charles Pasqua. Député de 1986 à 2002, Franck Borotra interrompt son

Incongruité N°2 : *Lors de l'évaluation du contrat de ville (2000-2006), nous découvrons qu'au sein de la communauté d'agglomération d'Amiens, les délimitations cartographiques qui font foi ne correspondent pas au texte officiel...*

En complément des quartiers prioritaires situés dans la commune d'Amiens, le texte signé par les différentes parties prenantes prévoit que les communes de Camon, de Riverly et de Longueau soient intégrées au contrat de ville 2000-2006. Dans les faits, et sans que des raisons précisent puissent nous être données, seule la commune de Longueau apparaît dans les délimitations réellement à l'œuvre. Notre hypothèse est aussi à chercher dans les jeux politiques, en particulier nous avons assez vite repéré que le soutien de la municipalité communiste de Longueau représente une ressource importante pour la dynamique communautaire portée par Gilles de Robien⁴⁰³.

Incongruité N°3 : *Toujours à Amiens, la délimitation des quartiers prioritaires de la politique de la ville apparaît en décalage avec les territoires vécus. Des frontières artificielles séparent Saint Maurice et Amiens Nord ; Elbeuf et Petit Saint Jean ; Amiens Sud et Amiens Est.*

Il convient de se tourner vers les découpages de l'administration municipale et communautaire pour comprendre l'origine de ces séparations. En effet, sous l'ère de Gilles de Robien, Amiens est devenu un laboratoire de la déconcentration de l'administration municipale. Celle-ci se retrouve organisée en secteurs municipaux dirigés par des « maires de secteur ». Dirigeant une véritable équipe et disposant d'un budget conséquent, ceux-ci occupent, au sein de l'équipe municipale, un rang aussi important voire supérieur à celui des adjoints sectoriels. Le découpage de ces secteurs est le fait d'un travail politique qui visiblement n'a pas pris en compte les réalités des quartiers d'habitat social. Cette méthode municipale fait l'objet d'un transfert sur la scène intercommunale. Au sein d'Amiens métropole, chaque secteur communautaire est découpé en prenant appui et en prolongeant les délimitations des secteurs municipaux et se retrouve dirigé par un Vice-président de l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI). Or, à Amiens, la politique de la ville fait très tôt partie des compétences intercommunales : il est donc logique que chaque équipe de développement social urbain travaillant sur un quartier prioritaire du contrat de ville se retrouve rattachée à ce deuxième niveau (secteur communautaire). Or, s'ils sont

mandat pour être Ministre de l'industrie, des postes et des télécommunications dans le gouvernement d'Alain Juppé, de 1995 à 1997. Il a été Président du Conseil général des Yvelines de 1993 à 2005.

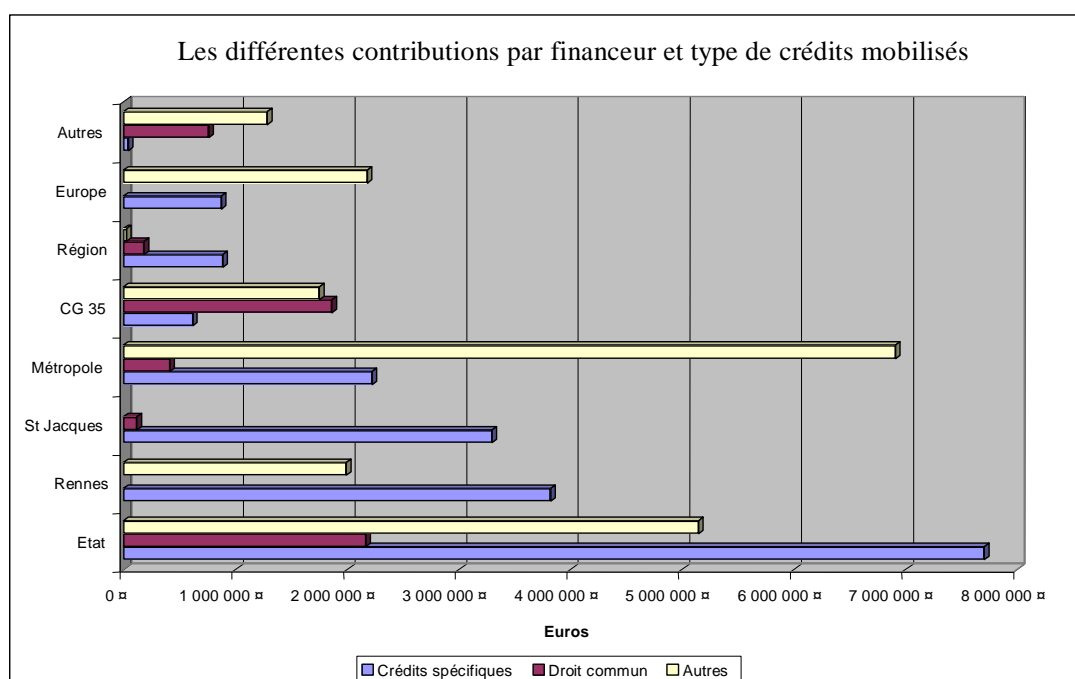
⁴⁰³ Gilles de Robien a été député de la Somme de 1986 à 2002 et maire d'Amiens de 1989 à 2002. Ministre de l'équipement et du transport dans le gouvernement de Jean Pierre Raffarin (2002-2005) puis Ministre de l'Education nationale (2005-2007) dans le gouvernement de Dominique de Villepin, il reste pendant cette période à la présidence de la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole alors que Brigitte Fourré, une de ses adjointes, lui succède à la mairie. Il redevient maire d'Amiens en mars 2007 et est battu lors des élections du 21 mars 2008 par Gilles Demailly (PS).

compatibles entre eux, les deux découpages – secteurs municipaux et secteurs communautaires - ne respectent pas le découpage en quartiers prioritaires de la politique de la ville. De ce fait, qui semble n’avoir été perçu ni maîtrisé par quiconque, ceux-ci sont artificiellement découpés et se retrouvent renvoyés à un mode de gouvernance fragmentaire.

Incongruité N°4 : Menée sur quatre années (2000, 2001, 2002, 2003), la consolidation budgétaire effectuée sur le site de Rennes questionne la réalité des efforts consentis en faveur de la politique de la ville.

A l’examen, nous nous sommes aperçu que, durant ces années, une bonne partie des fonds déclarés comme ayant été affectés au contrat de ville concerne en fait des valorisation de crédits (droit commun) et des budgets d’opérations connexes (autres)⁴⁰⁴ :

Figure N°20. Les origines des budgets mobilisés dans le cadre du contrat de ville
Site de Rennes – 2000-2002 (Rouzeau M. ; Gaultier G.)



Or, après plusieurs séances de travail visant à expliciter ces états de fait, nous en sommes venus à conclure qu’il était difficile de statuer sur le caractère véritablement sincère de ces imputations. En effet, dans la plupart des cas, on peut estimer que ces mobilisations budgétaires auraient existé hors politique de la ville.

⁴⁰⁴ Fonds de revitalisation économique, Plan local d’insertion par l’économie (PLIE), Fonds rennais d’initiatives jeunes.... Ceci est particulièrement le cas pour le Conseil général (valorisation des crédits de droit commun) et pour la communauté d’agglomération (budgets connexes).

Dans notre rapport final d'évaluation, nous avons donc fait part de notre scepticisme vis-à-vis des montants budgétaires affichés par les uns et par les autres et nous n'avons pas relayé les dénonciations publiques des élus vis-à-vis du désengagement massif de l'Etat qui aurait entraîné une mobilisation compensatoire de la collectivité. Lors de la restitution de notre travail en décembre 2003 face Edmond Hervé à l'époque Député et Maire de Rennes⁴⁰⁵, il a été particulièrement délicat de faire valoir ces deux points. Cette divergence de vue explique sans doute en partie le refus du premier magistrat d'organiser une restitution de l'évaluation en présence de Bernadette Malgorn⁴⁰⁶, alors Préfète de Bretagne. Il faut dire que la restitution de cette évaluation à mi-parcours du contrat de ville de Rennes coïncidait avec une période de très vive tension entre la mairie et les services de l'Etat⁴⁰⁷.

Incongruité N°5 : En comparant l'effort budgétaire ramené au nombre d'habitants par ZUS, des différences considérables apparaissent entre les sites.

Ainsi les crédits qui alimentent les programmations des contrats de ville et des GPV (2000, 2001, 2002) s'avèrent bien plus conséquents à Amiens (41,5 millions d'€ soit 255 € par an et par habitant des territoires prioritaires) qu'à Rennes (25 millions d'€ soit 153 €)⁴⁰⁸. Dans les Yvelines, la comparaison budgétaire met à jour des écarts encore plus édifiants : en moyenne annuelle, la dotation allouée par l'Etat (2000-2003) rapportée au nombre d'habitants des ZUS apparaît très favorable pour Chanteloup-Les-Vignes (415 €) et - à un niveau moindre - pour la Verrière (295 €) alors que Trappes (161 €) et Mantes La Jolie (130 €) bénéficiant de dotations nettement inférieures et que Les Mureaux (90 €) et Sartrouville (66 €) ne sont véritablement guère favorisées

Pour éclairer ces écarts, l'influence du fait régional doit être prise en compte mais n'épuise pas l'ensemble des explications : en Bretagne par exemple, les ratios de Lorient-Lanester

⁴⁰⁵ Sénateur (PS) d'Ille-et-Vilaine depuis 2008, Edmond Hervé a été Maire de Rennes de 1977 à 2007 et député d'Ille et Vilaine de 1981 à 1993 et de 1997 à 2002. Il a été Ministre de l'industrie puis Secrétaire d'Etat à la Santé lors des gouvernements de Pierre Mauroy (1981-1983, 1933-1984) et de Laurent Fabius (1984-1986).

⁴⁰⁶ Bernadette Malgorn a été Préfète de Bretagne de 2002 à 2005 puis elle a occupé de 2006 à 2008 le poste de secrétaire général du Ministère de l'intérieur et a été rapporteur de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour l'administration territoriale de l'État Elle est actuellement conseillère régionale (UMP), vient de se déclarer candidate à la mairie de Brest (2014). Depuis 2004, elle préside l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles (ONZUS).

⁴⁰⁷ Cf. les critiques ouvertes du Maire de Rennes à l'encontre de la stratégie de rénovation urbaine prônée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin et en particulier par Jean-Louis Borloo accusé de « *vouloir punir les bons élèves* », ainsi que celles mettant en cause « *la gestion sécuritaire et provocatrice* » de Bernadette Malgorn des soirées étudiantes et des émeutes urbaines qui les accompagnent en 2004.

⁴⁰⁸ L'écart entre Amiens et Rennes est encore plus sensible lorsque l'on compare en moyenne annuelle, les sommes mobilisées ramenées au nombre d'habitants des agglomérations (79 € à Amiens, 23 € à Rennes).

(146 €) ou de Quimper (125 €) sont assez comparables au chiffre rennais⁴⁰⁹, alors qu'à Saint-Brieuc, les sommes ayant transité annuellement par la programmation du contrat de ville ne s'élèvent qu'à 42 €. Il faut alors convoquer les matériaux recueillis lors des entretiens et lors des séminaires évaluatifs pour avancer d'autres explications. L'importance de la politique de la ville dans le projet local, corrélée à la place que tiennent les opérations de renouvellement urbain, ainsi que la capacité à intéresser le Conseil général, sont à prendre en compte⁴¹⁰. Ces écarts budgétaires traduisent aussi le caractère permanent ou plus ponctuel du travail d'intercession auquel s'obligent ou non les responsables politiques locaux par rapport aux autorités nationales, en particulier lorsque les configurations partisanes ne leur sont pas favorables.

- On pense ici à Pierre Cardo⁴¹¹, Maire de Chanteloup-les-Vignes, qui n'hésite pas à utiliser la scène médiatique ou à la volonté des responsables amiénois de prendre systématiquement rang dans chaque expérimentation liée à la politique de la ville.
- A contrario, la réception rennaise des propositions nationales s'avère bien plus prudente, surtout quand les orientations nationales tendent à influencer les stratégies locales d'aménagement foncier, de programmation en matière d'habitat ou quand elles incitent à une forte concentration territoriale ou à un trop grand ciblage social.

Repérer les incongruités et en rechercher les significations représentent donc un complément indispensable à l'analyse des orientations cognitives et stratégiques. Outre l'influence sélective des répertoires de socio-territorialisation, cette attention à ce qui est difficilement explicable à première vue permet de mettre en lumière une série de facteurs pesant sur les processus de localisation :

- Dans les Yvelines, la comparaison entre zonages de la politique de la ville et territoires contractuels oblige à prendre en considération les délicates relations entre politique de la ville, intercommunalité et fait départemental. En filigrane, apparaît l'influence de l'activité politique dans la constitution des configurations locales et dans la production des répartitions budgétaires.

⁴⁰⁹ Cependant, il faut souligner que, sur ces deux sites, ce niveau est atteint sans contribution GPV.

⁴¹⁰ On retrouve la mise à jour d'un écart particulièrement spectaculaire dans le récent rapport de la Cour des Comptes : alors que les crédits Villes via l'ACSE sont de 71€ ramenés aux nombre d'habitants des ZUS dans les Yvelines, ils ne sont que de 31€ en Seine Saint-Denis et ce, malgré un récent effort de rééquilibrage entrepris vis-à-vis de ce département (Cour des Comptes, 2012, p. 142).

⁴¹¹ Maire de Chanteloup-les-Vignes de 1983 à 2009, Pierre Cardo est un personnage atypique et une figure emblématique de la politique de la ville. Il a été désigné comme membre du CNV par Michel Rocard dès 1989 et y a siégé jusqu'en 2012. Député (UMP) de 1993 à 2010, il a été rapporteur du budget de la politique de la ville. Fin 2005, il participe à la création de la communauté d'agglomération des Deux Rives de la Seine qu'il préside de 2009 à 2012. Depuis 2010, il est à la tête de l'autorité de régulation des transports ferroviaires.

- A Amiens, présenté comme une belle machine intercommunale, le contrat de ville repose en fait sur des enchevêtrements géographiques particulièrement complexes. En particulier, l'intégration des quartiers prioritaires au sein des secteurs de l'administration municipale et communautaire aboutit à des découpes sans lien avec les dynamiques socio-territoriales.
- A Rennes, alors qu'une véritable partie de bras de fer se joue entre la ville et la représentante du pouvoir central, la présentation des reconstructions budgétaires et le fait d'interroger le refus des démolitions suscitent la désapprobation du maire et provoquent un malaise certain au sein des services administratifs.

« En amont et en complément du recueil des points de vue des acteurs, point d'évaluation sans travail sur les découpages géographiques et sans analyse budgétaire approfondie ». Tel pourrait être un des principaux enseignements des différents chantiers que nous avons menés. Tenir ce programme de travail et l'organiser dans une perspective comparative aident à capitaliser les résultats d'évaluation dans une perspective de recherche sur l'action publique.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Durant la seconde moitié du XXème siècle, la figure de l'expert du territoire est incarnée par l'économiste, complétée et/ou concurrencée par celles de l'urbaniste et du nouveau géographe. Depuis les années 1980, la gestion négociée du local et le recours généralisé à la contractualisation, mais aussi la dynamique de solidarisation de l'action publique et le développement de l'évaluation des politiques publiques, entraînent un effacement progressif de la figure de « l'expert savant », de « l'expert sectoriel » ou encore de « l'expert-produit » qui travaille à l'essaimage de projets préconstruits. A leur place, se glisse l'animateur de processus collectif d'expertise qui, sans se cantonner à un corpus scientifique trop spécifique, prend appui sur les sciences sociales et participe parfois à des travaux nationaux de recherche contractuelle. Sillonnant une diversité d'espaces institutionnels, il contribue à produire du sens entre des milieux ne recourant pas aux mêmes savoirs. En complément de ce rôle de « généraliste », il fait office de « courtier », en rapprochant des intérêts éloignés les uns des autres, occupant un rôle de « portier », accompagnant l'implantation de dispositifs nationaux à visée expérimentale et rendant visibles les expériences locales les plus probantes.

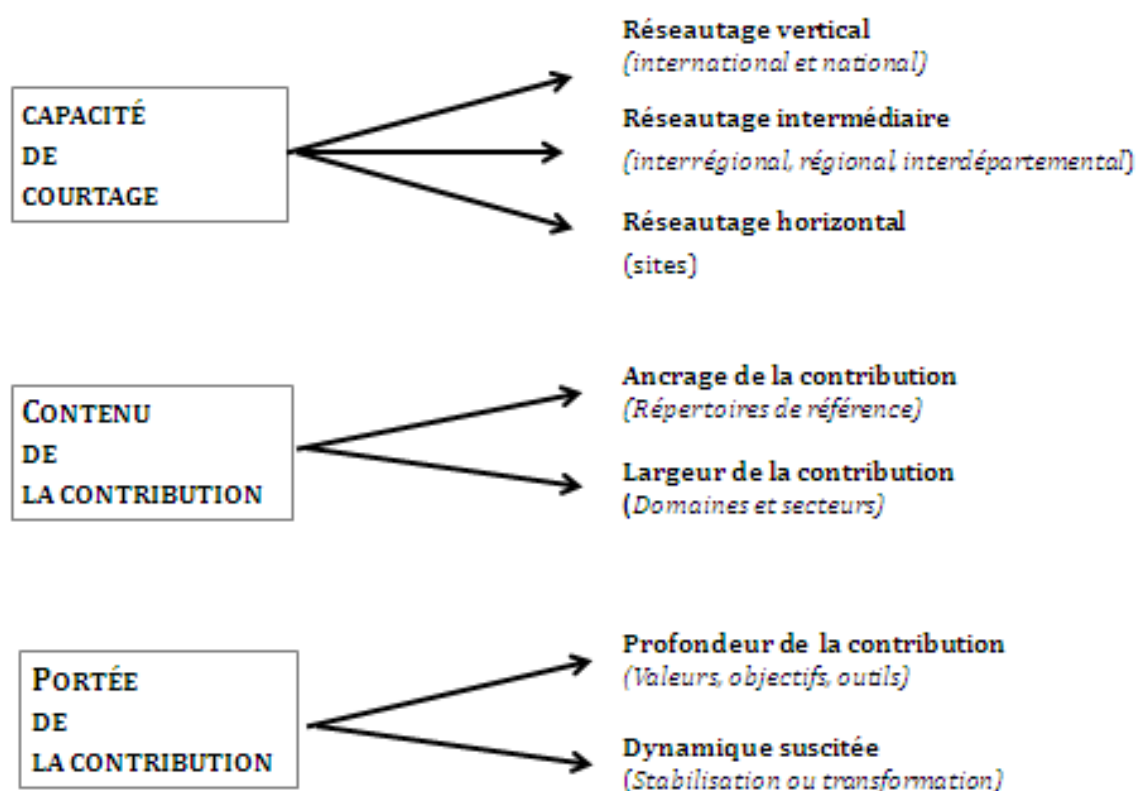
S'attaquant à des incertitudes souvent faiblement structurées, c'est-à-dire des situations pour lesquelles le programme de production de connaissances n'existe pas a priori, cette nouvelle forme d'expertise travaille à l'énonciation de problèmes afin de les rendre gouvernables. Dans le domaine de la politique de la ville, et plus généralement en matière de gestion localisée de la question sociale, les processus de dé-localisation et de re-localisation cognitives que ces activités nécessitent, s'animent au sein de configurations généralement assez collaboratives. Celles-ci correspondent à la rencontre plus ou moins formalisée et stabilisée entre un expert (ou une équipe experte) et des représentants d'organismes localement impliqués dans la prise en charge de la question sociale. Au sein de ces « systèmes experts intermédiaires », des observations sont extraites des situations locales pour, ensuite, être confrontées à des connaissances scientifiques mais aussi à des idéations d'origines diverses : schémas d'entendement circulant dans les différents forums de politiques publiques, références normatives impulsées par des organisations internationales, prescriptions législatives et réglementaires nationales, expériences venant d'autres sites... Les raisonnements et interprétations ainsi produits sont ensuite re-localisés. Leur acceptabilité est testée par les décideurs locaux au contact avec leurs équipes et partenaires directs. A terme, la réception plus ou moins critique par les parties-prenantes contribue statuer sur leur validité politique et sociale.

On peut donc considérer que ces systèmes experts fonctionnent sur un mode « *proto-scientifique* ». Investis de participants aux statuts divers, ces espaces de cogitation sont organisés à plus ou moins grande distance des laboratoires scientifiques et leur activité s'appuie sur des énoncés qui ne sont donc pas tous scientifiquement validés.

Dans les années 1990-2005, le développement de cette expertise vient signifier un plus grand recours à la connaissance pour guider l'action et, tout à la fois, vient acter le caractère fragile et jamais neutre des connaissances mobilisées et/ou produites. Construite en référence au modèle pragmatique et visant la transversalisation des analyses, cette « *expertise socio-territoriale d'orientation généraliste* » s'appuie sur une certaine hétérogénéité méthodologique, débouche sur des livraisons de connaissances plus ou moins pures et participe à animer des situations transactionnelles multiformes.

Face à cette hétérogénéité et afin de pouvoir qualifier plus précisément telle ou telle contribution experte, nous proposons la modélisation suivante (figure N°21) :

Figure N°21.
« Expertiser » les contributions expertes⁴¹²



⁴¹² Pour une présentation plus détaillée de cette caractérisation des expertises, voir Annexe 3

Les experts sont ainsi caractérisables en fonction de leur « *capacité de courtage* » liée à leur positionnement relationnel et en fonction du « *contenu* » de leur apport lié au type de répertoire(s) de socio-territorialisation auquel ils se réfèrent prioritairement. La portée de leurs contributions peut alors s'apprécier en fonction de la « *profondeur* », que détermine le niveau politique dans lequel elles viennent s'encaster, et en fonction de la « *dynamique suscitée* » (stabilisation du référentiel et réassurance du système d'action / transformation du référentiel local et perturbation du système d'action).

En définitive, le succès des « *systèmes experts intermédiaires* » dépend de leur habileté à produire du cadrage et à transformer les incertitudes en opportunités d'action. Dans cette perspective, la valeur performative des contributions expertes doit être assumée, d'autant qu'elle contribue à entretenir la « *confiance décidée* », nécessaire à l'institutionnalisation de l'action collective.

S'intéresser aux productions d'expertise renseigne alors sur les voies empruntées par les formes renouvelées et localisées de la question sociale. Retournant sur nos propres travaux, nous constatons que l'examen des orientations stratégiques et des caractéristiques budgétaires confirme les cohérences locales précédemment mises en lumière. S'arrêter sur les enchevêtrements géographiques et comparer les dotations financières réelles permet aussi de repérer ce qui s'est sédimenté, d'identifier les opportunités et contraintes prises en compte et d'entrevoir les argumentaires mobilisés et occultés. En rendant compte des incongruités, les exercices évaluatifs contribuent alors à mettre en lumière que la négociation des normes locales est, pour partie, tributaire des jeux d'alliance et des concurrences qui parcourent l'échange politique local, se trouvent influencée par les mécanismes de déconcentration affectant l'organisation municipale ou encore par la force ou les vicissitudes du fait intercommunal.

Soulignant l'épaisseur des processus de localisation, les opérations de recomposition que nous avons menées invitent aussi à analyser les réactions locales suscitées par le resserrement des règles du jeu qui apparaît au milieu des années 2000. A ce sujet, nous avançons que les positionnements des sites et les réactions des élus locaux ne s'expliquent que très partiellement par la politisation nationale qui affecte, au moins en apparence, ce champ d'action. Ils sont davantage influencés par les ajustements ou les désajustements qui peuvent survenir entre l'évolution du cadre national et les orientations historiques de chaque référentiel local. Sur ce point, force est alors de constater que les convergences et distinctions que nous avons repérées entre les sites débordent assez largement les frontières partisans et ne peuvent être réduites aux couleurs politiques des municipalités.

CHAPITRE 2.

LE DEPLOIEMENT DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

AU PRISME DE L'EXPERTISE

(DEPUIS 2005)

Après la gestion centralisée du local par l'Etat planificateur, après la gestion négociée, désormais l'Etat restructure ses services déconcentrés en les allégeant considérablement. Remplaçant la contractualisation territoriale, les appels à projets lancés par le centre organisent, depuis quelques années et de plus en plus, les relations avec le local. La création des agences nationales « indépendantes » participe à marginaliser l'administration traditionnelle de l'Etat local, à éliminer une partie des lieux et des supports de négociation entre le centre et la périphérie, à minimiser l'influence des élus locaux sur les décisions nationales. Selon la formule de Renaud Epstein, « *l'Etat se retire des territoires pour mieux les gouverner à distance* » (Epstein, 2005).

Parallèlement, la gouvernance territoriale, elle aussi, se transforme. Les régions s'affirment et se dotent de services de plus en plus conséquents, l'acte II de la décentralisation confirme que les Conseils généraux sont « insubmersibles » (Nevers, 1989⁴¹³ - Estèbe, 2005 – Procureur, 2013). Le pouvoir des métropoles se renforce. Hors de l'influence des centres métropolitains, les villes petites et moyennes cherchent « à tout prix » à bénéficier des soutiens redistribués par les différents échelons de la puissance publique, en particulier dans le cadre des contractualisations avec les régions et les départements (Barone, 2011 - Frinault, 2013⁴¹⁴).

Afin de tenir son rang dans « les guerres de territoire » (Savitch, 2007) et de composer avec les injonctions étatiques, chacun des échelons tend à renforcer son stock de ressources politiques, à miser sur l'ordonnancement des organisations et acteurs qui le composent et à

⁴¹³ Ainsi, Jean-Yves Nevers parle-t-il des conseillers généraux comme des « médiateurs peu médiatiques » : « *Intercesseurs, médiateurs, relais, interprètes ou porte-parole, les élus cantonaux sont avant tout considérés du point de vue de l'Etat comme des représentants de la « société civile » et les interprètes des besoins locaux, et par les citoyens comme des « relations » utiles pour accélérer le règlement d'un dossier, déroger aux réglementations trop rigides de la bureaucratie et rendre un ensemble de services personnels. Entretenir de bons rapports avec les maires des communes de son canton, être à l'écoute de leurs demandes et intercéder en leur faveur mais sans s'immiscer dans les affaires communales est aussi un des aspects les plus souvent mentionnés du rôle assumé par le conseiller général* » (Nevers, 1989, p. 51).

⁴¹⁴ A partir d'une récente observation en Ile-et-Vilaine, Thomas Frinault montre qu'à travers les contrats de territoire, le Conseil général s'est engagé dans un triple repositionnement : prise en compte de l'intercommunalité, posture davantage stratégique et partenaire vis-à-vis des projets portés par les communes, promotion des dynamiques de « cohésion territoriale » (Frinault, 2013).

densifier sa stratégie propre. En se conjuguant, ces facteurs rendent crédible l'hypothèse suivant laquelle *« cette situation pluraliste qui caractérise les dispositifs de gouvernance ne constitue qu'un intermède historique et que le caractère ouvert et indéterminé de ces processus de projet correspond à une phase transitoire de redistribution des ressources et de doute quant aux connaissances et valeurs qui doivent fonder les politiques urbaines. Cette phase pourrait préparer une autre phase de cristallisation des positions de pouvoir, de consolidation des coalitions qui pourrait elle-même conduire à la formation de régimes urbains, au sens de matrices de rapports structuraux entre une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions, mobilisés plus ou moins systématiquement dans la construction et la mise en œuvre des politiques urbaines »* (Pinson, 2003, p. 52).

La gestion de la question sociale n'échappe pas à cet enjeu d'ordonnancement d'autant qu'il est patent que les problématiques de précarité sociale résistent aux processus de localisation concertée décrits précédemment ainsi qu'aux stratégies territorialisées qui les accompagnent. Dorénavant, l'appel à la responsabilisation des usagers-acteurs ainsi que l'activation de leurs capacités structurent, de plus en plus, les stratégies d'intervention (Cantelli, Génard, 2007). Alors que l'assistance fait de plus en plus figure de repoussoir et que la référence au territoire est interrogée - en particulier du fait des effets de saupoudrage qu'elle entraînerait, les notions de capital humain (Thiebault, 2003), d'investissement social (Palier, 2005b, Dufour et al., 2008), de capacités (Priou, 2007), d'empowerment (Ninacs, 2008 - Becque, Biewener, 2013) sont fortement mises en avant. L'appréhension de la question sociale se transforme rendant chaque individu davantage responsable de son cheminement. Dans ce sillage, l'accent est mis sur la nécessité de documenter la compréhension clinique des situations individuelles, de personnaliser les accompagnements, de mobiliser les ressources de l'entourage.

Dans ce chapitre, nous repartons des enseignements retirés des démarches évaluatives que nous avons menées en matière de localisation de la rénovation urbaine et de la réussite éducative. Nous montrons que ces observations opérées par le bas rejoignent l'hypothèse plus générale d'un *« Etat social actif »* en train de s'installer (Cassier, Pochert, Vielle, 2005 - Boyer, 2006 - Bec, 2007) et nous amènent à souligner que cette perspective contribue à réinterroger les modes de socio-territorialisation issus des années 1990-2005. Afin de compléter cette appréhension du nouveau cadre qui se structure, nous nous intéressons alors aux évolutions et aux tensions qui, ces dernières années, parcourent l'action sociale départementale. Face aux enjeux qui viennent à peser sur la fabrication de l'expertise sociale, comparer l'orientation prise par les démarches évaluatives en France et au Québec permet alors de réfléchir plus avant les marges de manœuvre dont disposent les acteurs.

Section 1. La localisation des programmes nationaux thématiques

A partir du milieu des années 2000, un nouveau design institutionnel (Padioleau, 1999) se précise qui entraîne une certaine convergence dans les projets locaux. La gestion localisée de la question sociale n'échappe pas à la dynamique d'ordonnancement qui traverse l'action publique, d'autant qu'une partie de l'opinion souhaite voir les pratiques socio-urbaines et aussi socioéducatives être davantage harmonisées et sécurisées. Cependant, ce qui apparaît comme une imposition par le centre⁴¹⁵ se révèle faire, au local, l'objet de processus d'appropriation relativement autonomes.

1. L'exemple de la rénovation urbaine

En analogie avec le programme américain de *Housing Opportunities for People Everywhere* (HOPE VI) lancé en 1993 (Kirszbaum, 2013) et avec l'expérience britannique du *National Strategy for Neighbourhood Renewal* lancée en 1998 (Tunstall, 2012 - Epstein, 2013, p. 80), la stratégie de « *rénovation urbaine* », est promue à partir de 2003 par Jean-Louis Borloo⁴¹⁶. Elle prolonge, précise et amplifie l'effort de « *renouvellement urbain* » initialement porté, au sein du gouvernement de Lionel Jospin, par Claude Bartolone⁴¹⁷ et Marie-Noëlle Lienemann⁴¹⁸ (CIV du 14 décembre 1999 – Loi SRU du 13 décembre 2000). La rénovation urbaine apparaît donc comme un ingrédient majeur du répertoire de *l'aménagement réparateur* déjà en cours.

Il n'en demeure pas moins que l'importance de son déploiement et la mise en place des nouveaux outils qui l'accompagnent (ANRU, appels à projet, concentration des

⁴¹⁵ Au sujet des différentes formes de diffusion, de transfert et de traduction, voir de Maillard et Hassenteufel (2013).

⁴¹⁶ Maire de Valenciennes de 1989 à 2002, président de la communauté d'agglomération de 2001 à 2008, Jean-Louis Borloo a été élu député en 1993 (UDF, UMP puis UDI). Il a été ministre de la ville et de la rénovation urbaine dans les gouvernements de Jean-Pierre Raffarin (2002 à 2004) puis ministre de l'emploi et de la cohésion sociale dans le gouvernement de Dominique de Villepinte (2004 à 2007) et ministre de l'économie puis de l'écologie et du développement durable dans celui de François Fillon (2007-2010).

⁴¹⁷ Député (PS) depuis 1981, président du Conseil général de Seine Saint-Denis (2008 – 2012) et président de l'Assemblée nationale depuis 2012, Claude Bartolone a été ministre de la ville de 1998 à 2002.

⁴¹⁸ Députée de l'Essonne (1988-1992) puis sénatrice du département de Paris (PS) depuis 2011, Marie-Noëlle Lienemann a été ministre déléguée au logement du gouvernement de Pierre Bérégovoy (1992-1993) puis secrétaire d'Etat au logement de 2001 à 2002. Lors de ce deuxième mandat, elle est placée sous l'autorité de Jean-Claude Gayssot (PC) alors ministre de l'Équipement.

financements, revues de projet...) transforment les processus de localisation qui caractérisaient les années antérieures.

➤ *Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine*

Suite à la deuxième élection de Jacques Chirac comme Président de la République et s'appuyant sur les préconisations de la Cour des comptes (2002), le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et son financement pluriannuel constituent les éléments majeurs de la Loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003⁴¹⁹. Avec la création de ce nouvel instrument d'action publique, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin entend marquer la gestion localisée des questions socio-territoriales du sceau du volontarisme politique.

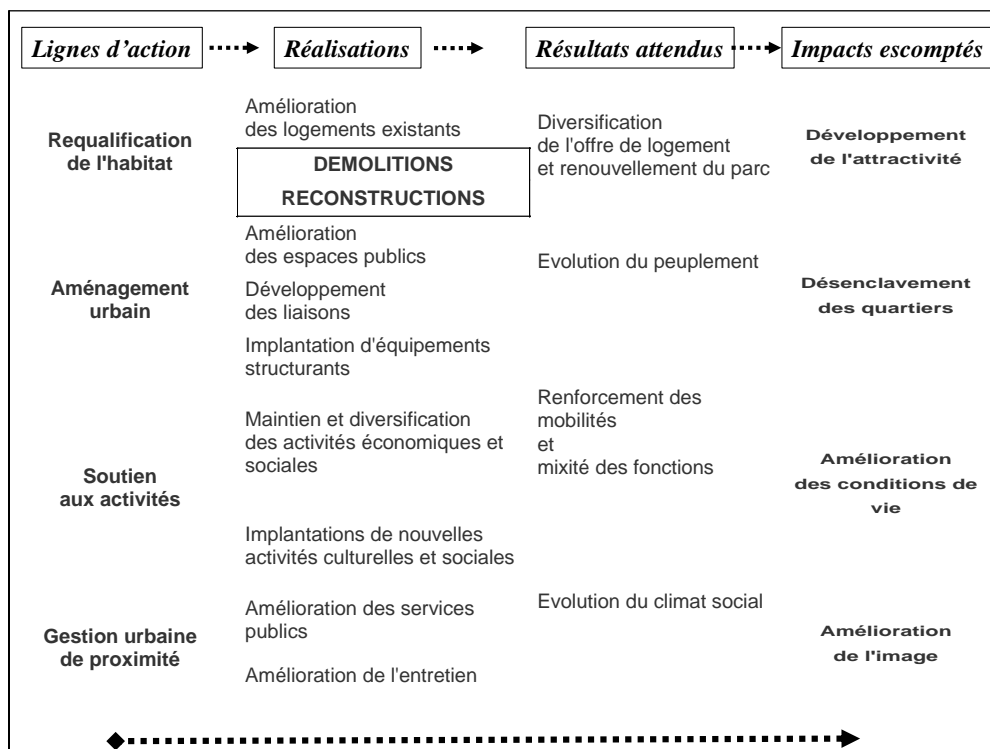
Le PNRU reprend globalement le schéma stratégique qui sous-tendait le programme de renouvellement urbain antérieur en misant sur l'articulation qu'il y aurait entre reconfiguration urbanistique, développement de la mixité sociale et restauration de la cohésion sociale. Ainsi, les investigations que nous avons effectuées en 2002 à partir des 20 opérations de renouvellement urbain ⁴²⁰ en Bretagne, attestent d'une « *théorie de l'action* » (Monnier, 1992, p. 133) qui structure ensuite la rénovation urbaine. Pour preuve, les principaux traits du cadre cognitif et stratégique que nous avons mis à jour en 2002 (Figure N°22) se retrouvent dans les deux reconstructions stratégiques du PNRU proposées par Renaud Epstein (2013, p. 85 et 90).

Ainsi, quelles que soient les spécificités locales, les projets de RU qui se mettent progressivement en place ambitionnent-ils quatre grandes familles d'impacts : amélioration des conditions de vie des habitants, désenclavement des quartiers, développement de leur attractivité et amélioration de leur image. Pour cela, ils croisent généralement quatre lignes d'actions que sont l'aménagement urbain, la requalification de l'habitat, le soutien aux activités (économiques, culturelles et sociales) et la gestion urbaine de proximité (GUP).

⁴¹⁹ La Loi du 1er août 2003 se donne « *pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers visés à l'article 6 en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine* ».

⁴²⁰ Sites de Rennes, Morlaix, Saint-Brieuc, Brest, Lorient Quimper et Lannion. Ce travail de recomposition stratégique a été réalisé au cours d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) consistant à établir, avec les collectivités et les services de l'Etat, le cahier des charges de l'évaluation régionale du renouvellement urbain en Bretagne. A cette occasion, nous avons sollicité le concours méthodologique d'Eric Monnier (C3E). Cette évaluation a été ensuite confiée au cabinet ACT et nous avons animé sa restitution (Bourdon et al., 2003). Voir Annexes 1.3. et 1.4 a.

Figure N°22.
Cadre stratégique du renouvellement urbain et de la rénovation urbaine
réalisé à partir de l'examen des sites bretons (Rouzeau, 2002).



Si donc, sur la théorie de l'action, le PNRU n'invente rien, la rupture est beaucoup plus nette en ce qui concerne les chiffres et la méthode. En effet, à travers les modalités de cette loi, Jean-Louis Borloo entend déjouer la complexité des processus de décisions qui entravaient précédemment le déploiement des opérations de renouvellement urbain. « *En 2003, nombre de ces projets de renouvellement urbain demeuraient au stade des études ou entraient tout juste dans leur phase opérationnelle, ce qui se traduisait par une sous-consommation des crédits réservés aux opérations de démolition-reconstruction* » (Epstein, 2013, p. 73). D'une part, il mise sur les maires au détriment des structures intercommunales. D'autre part, voulant éviter les gels et annulations de crédits, il contourne les technocrates des ministères de l'Équipement et du Budget. « *La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) devait lever les blocages technocratiques et bureaucratiques, en sanctuarisant les financements de la rénovation urbaine et en simplifiant leur ordonnancement* » (Epstein, 2013, p. 76).

- Cette rupture se traduit sur le plan quantitatif : alors que le programme de renouvellement urbain concernait une centaine de sites et s'était soldé par 9 000 démolitions en 2003, le PNRU va concerner près de 400 sites et aboutit à 145 000 démolitions effectives⁴²¹ (Kirszbaum, 2013, p. 4 - Epstein, 2013, p. 140).
- La rupture concerne aussi la manière d'enrôler les collectivités. Avec le vote de la Loi Borloo, les 751 ZUS se retrouvent désormais exclues des financements de droit commun en matière de construction et d'aménagement. Pour entreprendre des investissements publics dans ces quartiers prioritaires et recevoir des aides de l'Etat, il faut désormais concourir et être retenu au PNRU. *« Ne pas accéder au PNRU revient donc, pour un maire, à renoncer à toute forme d'intervention sur le cadre bâti, les logements, les espaces extérieurs et les équipements publics de ces quartiers, et probablement pour de nombreuses années »* (Epstein, 2013, p. 165).
- Par rapport à la période précédente, les techniques d'instruction des projets sont modifiées. Les politiques processuelles et la gestion négociée laissent place à l'appel à projet national et à la mise en concurrence entre les sites. Les contrats co-élaborés entre la collectivité et l'Etat s'effacent au profit de conventions sollicitées par les maires et acceptées ou non par le Président de l'ANRU et ce, après que l'importance des démolitions ait bien été vérifiée. Lors de la phase de conception du projet, tout doit aller vite d'autant que le rôle de conseil des DDE et des préfectures s'estompe au profit des injonctions de la Foncière Logement, filiale du 1% logement, en charge d'amorcer la diversification du parc résidentiel par le développement de l'offre privée (Epstein, 2013, p. 144). Si cette manière de faire rencontre des réticences de la part des sites les plus investis dans une politique préventive et peu ciblée territorialement, ceux-ci, à l'instar des sites bretons de Brest, Rennes ou encore Quimper, se convertissent progressivement.
- Par analogie aux principes de la LOLF, l'importance de la mesure et des instruments de suivi est aussi significative des nouvelles façons de faire. Les opérations sont présentées en programmes précisément déclinés. La planification est explicite, donne lieu au renseignement régulier d'indicateurs de réalisation⁴²² et fait l'objet de revues de projet sur site en présence du représentant de l'ANRU. Dans cette même logique, la Loi du 1^{er} Août 2013 crée l'Observatoire national des ZUS (ONZUS) qui, chaque année, publie un rapport sur l'évolution des quartiers.

⁴²¹ En outre le PNRU a mobilisé 45 milliards d'euros dont 12 provenant de l'ANRU.

⁴²² *« Les récits des acteurs ayant participé à l'élaboration du projet de loi donnent même à voir une inversion des rapports entre la politique de la ville et son évaluation : les outils n'ont pas été construits en fonction des objectifs impartis à cette politique ; au contraire, ce sont ses objectifs qui ont été redéfinis en fonction de l'exigence de mesure des résultats et des instruments administratifs disponibles pour ce faire »* (Epstein, 2013, p. 80).

En référence à la catégorisation des formes de changement, on peut donc avancer que le programme de renouvellement urbain a introduit une « *transformation graduelle* »⁴²³ permettant ainsi de « faire le lit » de la rénovation urbaine. Introduisant de nouveaux principes d'action, le renouvellement urbain était une proposition étatique. Reprenant ces mêmes principes, la rénovation urbaine fonctionne sur un mode bien davantage prescriptif engendrant alors une diffusion sur une tout autre échelle. LE PNRU vient signifier un tournant dans la relation entre l'Etat et les collectivités : en matière de gestion localisée de la question sociale, l'Etat ose redire la norme et se dote des instruments permettant d'enrôler, plus ou moins en douceur, les collectivités. « *Pour obtenir des collectivités qu'elles participent au PNRU, l'Etat n'a eu recours ni à la négociation ni à la contrainte. Il a pris appui sur la mise en concurrence des villes et sur des instruments soft de pilotage qui ont conduit les maires à définir, en toute liberté, des projets conformes à ses attentes, puis à s'efforcer de respecter les programmes et les calendriers prévus* » (Epstein, 2013, p. 163).

Quelques années après l'avènement du PNRU, en 2007 et 2008, dans le cadre d'une recherche pilotée par le LARES et financée par le PUCA, nous avons travaillé sur les 12 sites bretons (17 quartiers) bénéficiant d'une convention de rénovation urbaine avec l'ANRU et/ou avec le Conseil régional de Bretagne⁴²⁴. Les observations effectuées dans ce cadre confirment que la mise en œuvre du PNRU pèse fortement sur l'orientation des référentiels locaux de la politique de la ville et entraîne une certaine convergence entre les sites. Cependant, nos observations montrent aussi que cette convergence n'entraîne pas une homogénéisation des façons de faire : si les localisations du PNRU⁴²⁵ doivent, au moins en partie, tenir compte de la variété des dynamiques socio territoriales, elles apparaissent surtout très liées à l'historicité des projets locaux (Gaultier, Rouzeau, Sauvage, 2009).

- Les formes urbaines, l'obsolescence avérée ou relative des constructions, la vacance des logements, l'enclavement ou l'ouverture sur le reste de la ville, la qualité des dessertes de transports en commun, la dynamisme ou la désuétude des activités commerciales font partie des variables qui pèsent sur le contenu spécifique de chaque PRU. En effet, le PRU vise la transformation de territoires qui ne fonctionnent pas tous de la même façon. Ils ne jouent pas le même rôle au sein du système résidentiel et se distinguent en fonction des

⁴²³ En référence à la catégorisation de Streeck et Thelen, cette transformation serait un mix de « *déplacement* » et « *d'empilement* » : le déplacement correspond à « *l'activation d'une manière de faire négligée mais présente à l'état latent au sein du système institutionnel existant* » et l'empilement « *se fonde sur l'adjonction d'un dispositif à la marge des institutions existantes dont l'importance s'accroît progressivement alors que les dispositifs dominants s'étiolent* » (Hassenteufel, 2008, pp. 248-249).

⁴²⁴ Voir Annexe 1.4 b.

⁴²⁵ Dans la suite de notre travail, nous utilisons le sigle de PNRU pour désigner le Programme national et le sigle PRU pour le projet de rénovation urbaine tel qu'il se localise sur tel ou tel site. De manière identique, nous distinguerons le Programme national de réussite éducative (PNRE) des projets locaux (PRE).

relations que le marché local de l'emploi entretient avec les habitants des ZUS (ACADIE, 2004)⁴²⁶.

- A côté des déterminations pouvant être liées à la situation socio-territoriale, des variables plus politiques doivent être prises en compte afin de saisir les processus d'implémentation du PNRU. L'orientation historique du référentiel local constitue un élément central suivant qu'il s'avère en adéquation, assez éloigné, voire en contradiction avec le répertoire de *l'aménagement réparateur* et avec l'outil que représentent les démolitions-reconstructions. Dans cette réception locale du cadre national, il convient aussi de souligner l'influence des bailleurs sociaux suivant qu'ils ont ou non préparé le terrain en organisant la vacance d'immeubles peu attractifs, comme par exemple à Quimper. Les réactions des acteurs intermédiaires, la politisation plus ou moins forte de ce dossier et le rôle que joue la presse locale, comme à Saint-Brieuc par exemple, font aussi partie des variables à prendre en compte pour comprendre les ajustements qui, chemin faisant, ont pu être introduits dans le projet initial. A partir de cette historicité des projets locaux, l'étude que nous avons menée met la lumière sur trois grands cas de figure.

➤ *1^{er} cas de figure : Le PRU, une confirmation*

Parmi les sites bretons sur lesquels nous avons enquêté en 2007-2008, Lorient apparaît emblématique d'un premier cas de figure où le PRU autorise à aller plus loin et plus vite. Alors que les opérations de reconfigurations urbanistiques étaient inscrites sur le temps long et quartier après quartier, le conventionnement avec l'ANRU permet d'augmenter le nombre de sites concernés et le rythme des démolitions. La stratégie déjà en place franchit un seuil quantitatif mais aussi qualitatif : tout en tenant compte des expériences passées, les marges de manœuvre obtenues avec le PRU autorisent de nouvelles lignes d'action. Le lien avec l'implantation de grandes infrastructures est effectué, la synergie avec la question des transports urbains est mise sur l'agenda, les entrées de ville sont reconfigurées...

⁴²⁶ Prendre appui sur la typologie proposée par Renaud Epstein, Philippe Estèbe et Laurent Davezies, permet d'établir à grands traits quelques spécifications concernant les villes bretonnes. Ainsi, avec le « *décollage métropolitain* » que connaît Rennes, les populations des ZUS sont confrontées au double phénomène de périurbanisation et d'élévation du profil des emplois. Dans les « *villes d'Etat* » - Lorient, Brest, Morlaix -, le marché de l'emploi très orienté vers le secteur public est difficilement accessible aux habitants des ZUS. Souffrant d'une image particulièrement négative, les habitants des ZUS des « *villes moyennes assez dualisées* » - Saint-Brieuc, Guingamp, Lannion et Auray - sont généralement assez captifs de petits marchés locaux de l'emploi sans l'attraction d'une métropole proche. Saint-Malo est un « *territoire touristique* » et ce développement économique ne concerne que faiblement les populations de la ZUS. On peut aussi convenir que Vannes et Quimper composent avec les caractéristiques du territoire touristique et de la ville d'Etat.

Le projet de restructuration urbaine fait partie intégrante des engagements électoraux, la sensibilisation de l'ensemble des habitants de l'agglomération aux opérations du PRU ayant été préparée à travers une succession d'études et d'expositions, de réunions d'information et d'articles dans les revues municipales. La vision d'une ville qui se doit de rénover en profondeur ses quartiers d'habitat social est incorporée dans les représentations des différents acteurs et ne fait pas ou plus débat.

Le calibrage précis des différentes opérations reste à discuter. Pour cela, le territoire est subdivisé en différentes zones à partir desquelles les modalités d'information et de concertation avec les habitants sont testées et transférées. L'accompagnement de ceux qui vont déménager, temporairement ou définitivement, fait l'objet d'une attention soutenue de la part de la puissance publique. Dans le cadre d'un pilotage qui reste l'œuvre d'un noyau resserré de décideurs locaux⁴²⁷, de nombreux interlocuteurs sont sollicités : des artistes sont engagés à produire de nouvelles formes de mobilisations habitantes, des bureaux d'études sont fidélisés au regard des apprentissages déjà effectués lors des opérations précédentes de renouvellement urbain, des équipes de travailleurs sociaux liés à tel ou tel équipement de quartier et ayant fait la preuve de leur plus-value sont invitées à la table des intervenants urbains... Des formes diversifiées d'intervention entre acteurs publics, bailleurs et habitants sont ainsi progressivement incorporées : régie de quartier, chantier école, journal de quartier, animation artistique, travail sur la mémoire des lieux...

Un tel cas de figure suppose d'abord que l'équipe municipale ait construit, de longue date, une partie importante de son projet politique autour de cette question de requalification des quartiers d'habitat collectif et qu'ensuite, l'Etat local soutienne dans la durée cette volonté. Ce premier cas de figure se caractérise par le leadership des élus locaux et l'enrôlement des acteurs secondaires: la rénovation urbaine structure lourdement le projet d'aménagement et, tout à la fois, fait converger vers elle les différentes initiatives en matière de gestion localisée de la question sociale.

➤ 2ème cas de figure : *Le PRU, un bouleversement*

Parmi les sites bretons, Saint-Brieuc, Quimper ou encore Guingamp, nous apparaissent renvoyer à ce second cas de figure. A Saint-Brieuc, l'Etat local mobilise « du jour au lendemain » les élus, présentant un argumentaire qui promeut la rénovation urbaine et les

⁴²⁷ Le maire et un ou deux adjoints, un ou deux directeurs administratifs, un responsable HLM par exemple.

gains politiques, économiques et sociaux qu'elle ne manquera pas d'entraîner. A Quimper, le principal bailleur social entretient la vacance d'une tour qu'il considère obsolète et tente depuis quelques années, mais sans succès, de convaincre la collectivité d'engager une stratégie de requalification urbaine. A Guingamp, les élus locaux ont déjà une intention en ce sens mais les moyens manquent véritablement.

En fait, dans chacune de ces situations, si le PNRU apparaît comme une occasion à ne pas manquer, il vient bousculer le mode habituel de gestion des affaires urbaines. Soumise au caractère compétitif de l'appel à projets, l'élaboration du PRU se fait dans l'urgence. Les chantiers se bousculent : énonciation d'un horizon stratégique, construction d'un plan de financement, inscription des fonctions de management du PRU dans l'administration locale, mise en mouvement des opérateurs du logement social... A partir d'un premier cadrage effectué par les décideurs locaux, la production des argumentaires stratégiques est alors externalisée vers des prestataires extérieurs. Dans ce contexte de forte mobilisation, les lignes bougent, de nouvelles idées s'imposent, des articulations sont trouvées entre les différentes lignes d'action⁴²⁸. La conversion locale à la restructuration urbaine introduit des éléments d'innovation et le nouveau paradigme que représente la RU peut même aller jusqu'à entraîner, sur un temps court, la modification en profondeur de l'identité territoriale des quartiers concernés.

Cependant dans ce deuxième cas de figure, l'ampleur des démolitions fait généralement débat et de nombreux acteurs de proximité - syndicats, associations, équipements de quartier, travailleurs sociaux, représentants des commerçants... - s'interrogent sur leurs conséquences sociales. Sollicités par les autorités locales pour alimenter et soutenir le projet, très vite certains se mobilisent, alors que d'autres restent très prudents et se révèlent fortement réticents. Face aux régulations à mener, les élus, et en particulier le maire, sont amenés à mettre l'accent sur la communication politique directe. L'effet des annonces est à double tranchant : elles peuvent représenter une mise en mouvement sur des sujets jusqu'alors insuffisamment traités mais elles peuvent aussi soulever des contestations et de fortes réprobations. La rénovation urbaine devient un enjeu électoral important.

Dans ce second cas de figure, la marge de manœuvre des différentes parties prenantes prend place dans un projet élaboré sans grande concertation préalable. Le caractère

⁴²⁸ Par exemple, la question du logement étudiant s'invite comme une composante à part entière du nouveau projet, la réhabilitation d'équipements sportifs est mise en relation avec le développement d'une zone d'activité économique, la démolition de plusieurs tours est brusquement décidée...

erratique du calendrier, le chevauchement des initiatives, la difficulté de stabiliser les lignes d'action cohabitent avec la mise en mouvement de territoires stigmatisés pour lesquels il n'avait pas été envisagé, de longue date, un changement en profondeur. La conduite de la politique de la ville et le pilotage de la rénovation doivent alors composer avec des épisodes de forte politisation, des positions relativement clivées entre les acteurs intermédiaires et un positionnement de la maîtrise d'ouvrage oscillant entre volontarisme et inexpérience.

➤ *3ème cas de figure : Le PRU, une concession*

Parmi les sites bretons, Rennes et Brest apparaissent emblématiques de ce troisième cas de figure. Depuis 15 à 20 ans, la politique de la ville est intégrée à un projet municipal d'envergure qui concerne l'ensemble de la ville. Orienté vers les questions de prévention et d'intégration, celui-ci fonctionne comme une matrice intersectorielle dans laquelle s'inscrivent les discours des élus et les prises d'initiatives administratives et associatives. Dans un tel cadre, les incitations nationales émanant du PNRU, en particulier l'obligation faite par l'Etat central d'y incorporer une part importante de démolitions-reconstructions, sont perçues comme fortement décalées par rapport aux problématiques socio-urbaines considérées localement comme bien maîtrisées.

Cependant, si la posture première des élus et des services publics locaux est critique, ils ne peuvent se priver des ressources mobilisables dans le cadre de l'appel à projet de l'ANRU. Peu à peu, la crispation initiale laisse place à la construction raisonnée d'une posture de ferme négociateur. Pour cela, les élus locaux les plus impliqués dans la gestion des quartiers et dans les questions d'habitat mandatent un petit groupe d'administratifs positionnés à l'interface des différentes logiques sectorielles. En coulisses, ceux-ci se retrouvent en charge de produire un argumentaire permettant de concilier les schémas localement bien établis et le répertoire de *l'aménagement réparateur* promu par les autorités nationales.

S'appuyant sur les fortes capacités expertes émanant de leurs services, les décideurs locaux engagent un travail d'intercession politique. Ils cherchent à rogner sur certains invariants de l'appel à projet national, tentent de relativiser les effets de zonage, mettent en avant les réhabilitations davantage que les démolitions, recyclent dans le PRU des opérations déjà projetées sur d'autres scènes que celle de la politique de la ville : aménagement des espaces publics, transport en site propre, construction d'équipements structurants... La logique de concession se transforme en composition stratégique à travers laquelle s'hybrident la

résistance de la matrice antérieure, le volontarisme étatique et l'intérêt bien compris de la solution négociée.

C'est dans cette logique combinatoire, et en prenant appui sur les structures existantes, que les médiations avec les habitants concernés par les inévitables démolitions-reconstructions sont organisées. Les conseils de quartier, où les rôles sont connus et les modes d'animation sont éprouvés, représentent un premier de support de concertation. Les directions de quartier organisent le travail d'information et reçoivent le soutien aussi bien des services techniques que de ceux en charge de la communication. À travers les antennes locales, les bailleurs accompagnent au plus près des locataires et les équipements de quartier sont mis à contribution pour donner un « supplément d'âme » aux dynamiques locales ainsi enclenchées : diagnostic participatif, accompagnement des relogements des personnes âgées, travail sur les relations intergénérationnelles... Quant aux travailleurs sociaux, ils sont étroitement associés aux commissions de relogement et au suivi des situations individuelles et familiales les plus problématiques. Et si, du fait de la spécificité de telle ou telle opération, l'intervention d'acteurs complémentaires s'avère nécessaire, alors leur sélection s'effectue de manière très fine et réfléchie : société d'économie mixte, association para-municipale, bureau d'étude déjà connu de la municipalité et bien accepté par les bailleurs.

Dans ce troisième cas de figure, la marge de manœuvre des parties prenantes est fortement cadrée par le projet stratégique d'ensemble et par les modes de management urbain déjà en place. L'horizon de la rénovation urbaine produit une sorte de « grain à moudre » qui relance le fonctionnement des instances locales de concertation et entraîne de nouvelles collaborations entre services traditionnellement en charge de l'urbanisme et directions davantage en charge des questions de vie quotidienne dans les quartiers concernés. Dans un tel schéma, les acteurs intermédiaires (associations, équipements de quartiers, équipe d'intervention et d'animation sociale...) font l'objet d'un processus permanent de filtrage et de qualification qui, en retour, les positionne explicitement comme partenaires effectifs du fonctionnement politico-administratif local et leur permet de bénéficier généralement d'une plus grande crédibilité vis-à-vis du personnel politique local.

Mettant en lumière l'importance de l'orientation du référentiel initial et celle de l'historicité du projet local, le suivi des sites bretons nous amène ainsi à proposer une catégorisation des processus de localisation dont le PNRU fait l'objet, construite autour de trois grands cas de figures assez distincts :

Figure N°23.

Les processus de localisation du PNRU repérés à partir des sites bretons

LA FONCTION DU PRU PAR RAPPORT AU PROJET EXISTANT		<i>La confirmation qui amplifie</i>	<i>Le bouleversement qui met à l'épreuve</i>	<i>La concession qui mobilise</i>
REGISTRE		<i>Le PRU occupe une place essentielle dans une stratégie déjà établie.</i>	<i>Le PRU entraîne l'émergence d'un nouveau projet urbain.</i>	<i>Le PRU dégage des marges de manœuvre pour une stratégie de développement</i>
LA CONTRIBUTION DU PRU	PAR RAPPORT AU REFERENTIEL LOCAL	Renforcement	Transformation paradigmatique	Encastrement, élargissement
	PAR RAPPORT AU SYSTEME LOCAL D'ACTION	Institutionnalisation et élargissement.	Bouleversement et instabilité.	Confirmation et ajustement.
	PAR RAPPORT AUX MEDIATIONS AVEC LES HABITANTS	Déploiement des modes de faire déjà éprouvés et diversification.	De la forte adhésion jusqu'à la défiance de la part des acteurs intermédiaires.	Cadrage par les canaux habituels. Sélection fine d'acteurs complémentaires.
LA PLACE DES DEMOLITIONS-RECONSTRUCTIONS ET LES DEPLACEMENTS POPULATIONNELS		Pièce maîtresse d'un système planifié	Evénements erratiques ou changement structurant	Composante relative et atténuée
REGULATIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES		Renforcement du leadership municipal.	Politisation du projet.	Intégration peu bruyante des exigences politiques dans les initiatives stratégiques
LE PRU ET LA GESTION LOCALISEE DE LA QUESTION SOCIALE		Structuration	Découplage	Articulation

En définitive, notre suivi des sites bretons confirme que les dynamiques d'implémentation de la rénovation urbaine contribuent bien, lors de la deuxième moitié des années 2000, à la diffusion généralisée du répertoire *de l'aménagement réparateur* qui devient alors une composante majeure des stratégies localisées de gestion de la question sociale en milieu urbain. Cependant, il est aussi important de constater la diversité des processus de localisation par lesquels cette diffusion se propage. Si l'effet de convergence est avéré, la

pluralité des projets hérités de la période antérieure influence les recompositions qui traversent alors les référentiels locaux ainsi que celles qui font évoluer le contour et le fonctionnement des configurations institutionnelles.

2. L'exemple de la réussite éducative

Dans le sillage de la rénovation urbaine, s'intéresser au Programme national de réussite éducative (PNRE) et à sa gestion par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) permet de prendre la mesure des nouveautés qui s'invitent durant la deuxième moitié des années 2000 dans le traitement, en France, des problématiques socio-éducatives⁴²⁹.

Initié dans le cadre de la politique française en faveur des banlieues, le PNRE est une des composantes du Plan de cohésion sociale (2005-2009)⁴³⁰. Sur les territoires prioritaires de la politique de la ville⁴³¹, ce programme a d'abord été initié au sein de la DIV, avant de devenir un dispositif phare de l'ACSE. Il contribue à financer des interventions organisées sous l'autorité des maires afin de soutenir de manière très préventive les enfants et adolescents (2 à 16 ans), ainsi que leur famille, présentant des signes de fragilité éducative. Au plus près des situations vécues, il s'agit de concevoir et d'animer des parcours individualisés s'appuyant sur des actions organisées essentiellement hors temps scolaire : soutien scolaire, activités sportives, culturelles, sociales, sanitaires...

⁴²⁹ Avec l'équipe du LAS-LARES (Université de Rennes 2), dès le démarrage du PNRE, nous avons eu l'opportunité de coordonner une enquête par entretien (30) visant à comprendre la manière dont ce dispositif prenait place localement. Nous avons prolongé ce premier travail par l'élaboration et l'animation de la première formation nationale destinée aux coordonnateurs de PRE. Parallèlement, nous avons contribué à une recherche-action menée à l'échelle de la région Bretagne et avons organisé trois voyages d'études au Québec (avril 2008, octobre 2008 et mars 2009). Voir Annexe 1.7.

⁴³⁰ La Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit 20 programmes organisés autour de trois piliers que sont l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Les dispositions relatives à la RE font partie des programmes 15 et 16 relatifs au troisième pilier.

⁴³¹ « A la rentrée 2006, 8,5% des élèves des établissements publics du secondaire sont scolarisés en ZUS. Plus précisément, sur l'ensemble de la France métropolitaine et des Dom, 9,8 % des collégiens, 6,4 % des élèves de lycées généraux et technologiques et 10,3% des élèves de lycées professionnels sont scolarisés dans ces quartiers » (ONZUS, 2008, p. 148).

➤ *La mise sur agenda de la « réussite éducative »*

La constitution progressive de ce domaine d'action remonte à la Loi d'orientation pour l'école du 10 juillet 1989. Afin d'éviter que le recours à la sanction soit la réponse à l'absentéisme, des conventions départementales réunissant l'Education nationale, les Conseils généraux, la Police nationale et la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) promeuvent la prévention et cherchent à faciliter la réintégration scolaire. Des commissions interinstitutionnelles sont instituées, des dispositifs spécifiques sont organisés, comme « les classes-relais », les « écoles ouvertes » ou encore la Mission générale d'insertion de l'Education Nationale. A partir de ces dispositifs, il devient pleinement légitime d'intégrer les dimensions sociales et éducatives dans la compréhension et le traitement des difficultés scolaires.

A la fin des années 1990, initié au sein du Ministère de l'Education puis au sein du Ministère de la Ville, le vocable de « Veille éducative » fait le lien entre la question de l'absentéisme et toute une série de préoccupations débordant la question scolaire : santé mentale et prévention du suicide des jeunes, traitement des incivilités et prévention de la délinquance, prise en considération des questions d'ethnicité... (Glasman, Oeuvarard, 2004). Cette attention s'articule également avec la question des enfants pauvres mise en visibilité au niveau international et national. En France, suivant qu'on s'attache à la pauvreté par privation⁴³² ou à la pauvreté budgétaire⁴³³, leur nombre est estimé entre 1,4 à 2,7 millions et ces enfants sont nettement plus sujets à des retards scolaires prononcés ainsi qu'à des sorties du système scolaire sans diplôme⁴³⁴ (CERC, 2004, 2008- UNICEF, 2012 - INSEE, 2013).

Alors que la mesure des performances scolaires (tests INES puis PISA) aboutit à des résultats assez peu encourageants pour la France (Pons, 2010, 2011 - Merle, 2012)⁴³⁵, les inégalités de

⁴³² En 2004, on estime à 1,4 million le nombre d'enfants connaissant au moins 6 privations sur une liste de 22 items considérés comme fondamentaux : disposer de toilettes, d'un système de chauffage, d'une automobile, d'une télévision couleur, de 2 paires de chaussures, recevoir des amis une fois par mois, partir en vacances une semaine par an, ne pas avoir de découvert bancaire... (CERC, 2004, p7 et p92). Pour une actualisation de ce calcul de la pauvreté par privations et pour une récente comparaison internationale, voir UNICEF (2012).

⁴³³ Les moins de 18 ans qui vivent dans une famille disposant d'un niveau de vie (revenu disponible après impôt direct et divisé en unité de consommation) inférieur à 60% du niveau de vie médian seraient passés de 2 millions en 2004 (CERC, 2004) à 2,7 millions en 2012 (soit 19,5%). En 2011, 8,7 millions de personnes, soit 14,3% de la population, vivent dans une situation de pauvreté budgétaire (INSEE, 2013, pp. 210-211).

⁴³⁴ A 11 ans, 44% des enfants pauvres sont victimes de retards scolaires (23% concernés sur l'ensemble de la tranche d'âge). A 15 ans, ils sont 56% (contre 36%) et, à 17 ans, 17% ont arrêté leur scolarité (contre 4,4%) (CERC, 2004, p. 106).

⁴³⁵ Dans sa récente contribution au rapport 2012 de l'Observatoire de la Jeunesse, Pierre Merle (CREAD, Rennes 2) souligne la baisse relative des compétences de base (français et maths) pour les élèves les plus faibles, en comparaison aux pays de l'OCDE. Il met aussi l'accent sur l'accroissement des écarts en France entre les 10% les plus faibles et les 10% les meilleurs et constate qu'entre 2005 et 2009, la durée des études a baissé pour les jeunes les moins scolarisés (Merle, 2012).

trajectoire scolaire affectant les enfants habitant dans les grands ensembles sont mises à jour (Leydier, Mouchard-Zay, Mourlet, 2002 - Commission d'évaluation de l'ANRU 2006). « *En France entière à la rentrée 2011, 12,3 % des élèves entrant en 6ème pour la première fois avaient un an ou plus de retard scolaire. En ZUS, ce pourcentage atteint 21,8 %. Il est nettement plus élevé que dans des quartiers environnants (12,7 % en unités urbaines à ZUS)* » (ONZUS, 2013, p. 16).

Alimentant cette mise en relation entre question scolaire et question sociale territorialisée (Caro, Rouault, 2010), les travaux scientifiques, mais aussi le travail politico-administratif et la couverture médiatique, en viennent à s'intéresser aux violences scolaires. Ainsi, lors des Etats-généraux de la sécurité à l'école (avril 2010) puis lors des Assises contre le harcèlement scolaire (mai 2011), la victimisation est-elle présentée comme une des causes de l'absentéisme et comme étant à l'origine d'une partie des processus de décrochage (Debarbieux, 2011)⁴³⁶. « *En plaçant le harcèlement au centre des réflexions mais sans s'y confiner, l'expert se dégage d'une vision « violento-centrée » et opère une véritable refonte du prisme des lectures des violences à l'école, en y intégrant les plus bénignes comme les plus graves et en reliant simultanément le harcèlement à d'autres perspectives éducatives plus générales (assiduité scolaire)* » (Carreras, 2011, p. 9). A cela vient s'ajouter les enquêtes qui tendent à montrer que le fait d'habiter en ZUS renforce, pour les collégiens, le sentiment d'insécurité dans le quartier (DEPP, 2011 - ONZUS, 2013, p.163).

➤ Ciblage préventif, agencification et controverse

Dans le but de lutter contre l'absentéisme, les violences scolaires, les sorties sans qualification, le PNRE ambitionne de transformer les soubassements des interventions socio-éducatives organisées au niveau municipal.

- Le PNRE nécessite que soient ciblées des situations précises et nominatives, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la notion de danger pour l'enfant.

⁴³⁶ Plus de 10% des 8-12 ans seraient victimes de violences répétées. Enquête menée auprès de 12 326 écoliers (153 établissements, 10 académies différentes). Eric Debarbieux écrit en synthèse de la première grande enquête réalisée en France sur le sujet « *Il convient de se rappeler les conséquences psychologiques, les conséquences en termes de santé mentale et les conséquences scolaires de ce ou ces harcèlements telles qu'elles ont été mises en évidence par la recherche internationale : décrochage scolaire, absentéisme, perte d'estime de soi, tendances dépressives et suicidaires de long terme. On comprendra alors combien notre enquête montre l'importance quantitative de cette violence cachée qui n'avait pas jusqu'ici été mesurée avec autant de précision* » (Debarbieux, 2011, synthèse, p. 4).

- Alors que les initiatives dans le domaine éducatif de cet échelon politico-administratif s'avèrent traditionnellement limitées à l'offre collective de sport, de loisirs et de soutien scolaire, ces accompagnements d'un type nouveau sont axés sur une approche individualisée et doivent donc pouvoir s'appuyer sur une grande diversité de modes d'intervention.
- La logique de la contractualisation entre les échelles nationale et locale est abandonnée alors qu'elle structurait depuis une vingtaine d'années les processus de localisation et de socio-territorialisation (contrats de ville, contrats d'aménagement du temps de l'enfant (CTL), contrats éducatifs locaux, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)). En effet, en analogie avec le PNRU, le PNRE reprend la technique de la mise en concurrence entre les sites et donne lieu à un appel à projet national piloté par la DIV puis par la toute nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

Alors que le PNRE a moins d'un an d'existence, la création de l'ACSE est annoncée à la tribune de l'Assemblée nationale par Dominique de Villepin lors des émeutes urbaines de novembre 2005, avant la déclaration de l'état d'urgence. *« Ce fut une surprise pour tout le monde. Cette agence n'a jamais été évoquée, ni dans le rapport André sur l'avenir des contrats de ville, ni dans les divers autres rapports administratifs portant sur la politique de la ville. On est, en cela, en rupture radicale avec toute l'histoire de la politique de la ville, où chaque nouvelle procédure résultait d'un long travail de réflexion (cf. le rapport Cavalier, le rapport Sueur...). L'urgence commande, il faut que le pouvoir central fasse des annonces »* (Epstein, 2006, p. 24).

Avec cette création, l'enjeu est de constituer un outil qui, sur le versant social et éducatif, fasse écho à ce que représente l'ANRU sur le versant urbanistique. Cela permet de compléter la stratégie gouvernementale considérée comme trop centrée sur la seule rénovation urbaine⁴³⁷. Fusionnant le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et la quasi totalité des moyens de la DIV, l'ACSE se voit confier le suivi du Plan de cohésion sociale, l'instruction des 497 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS - 2006-2014) puis la gestion du PNRE.

⁴³⁷ « L'analyse de l'évolution de ces crédits est rendue difficile par de nombreux changements de périmètre de l'enveloppe, d'une année à l'autre ». La Cour des Comptes estime que les années 2002-2004 sont caractérisées par la stabilité de l'enveloppe budgétaire, avant que la politique de la ville ne connaisse une brusque montée en charge suite aux violences urbaines de 2005 (Cour des Comptes, 2012, p. 137). A y regarder de plus près, Renaud Epstein considère que « les budgets étatiques dévolus au contrats de ville ont fortement décru sous l'effet de la remontée des crédits d'investissement vers les caisses de l'ANRU et des coupes du FIV dont le montant a diminué de 10% en 2004 puis de 25% en 2005 » (Epstein, 2013, p. 118). En 2011, les crédits d'Etat vers l'ANRU se tarissent, le financement de la rénovation urbaine étant désormais essentiellement constitué par une partie de la contribution des employeurs à l'effort de construction. En 2011, les CUCS se sont vu octroyer 1,2 milliard d'€ provenant pour 424 millions de l'Etat et pour 437 millions des collectivités locales, le solde étant lié en particulier à des contributions de la CNAF et des fonds européens (ONZUS, 2013, p. 32).

Dans ce contexte en tension, traversé par la question des violences scolaires et les émeutes urbaines de novembre 2005, le climat de lancement du PNRE s'avère fortement controversé, allant jusqu'à faire craindre à certains, l'installation d'un contrôle social de proximité⁴³⁸. L'émoi suscité est d'autant plus conséquent qu'en France, l'ambivalence, voire l'aversion, est particulièrement grande vis-à-vis de la prévention précoce ciblée⁴³⁹. Ainsi ses détracteurs font-ils le lien entre la création du PNRE et le fait de considérer les carences des toutes premières années comme directement constitutives des futurs profils délinquants (Bénisti, 2004). A cela, vient s'ajouter la proposition concomitante d'un repérage des enfants à risque dès la période ante et périnatale (INSERM, 2005, p 46) ainsi que l'installation, au sein de l'Education Nationale, d'un logiciel « Base élèves » jugé intrusif par beaucoup d'acteurs éducatifs.

De plus, la mise en place de la Réussite éducative met en avant la responsabilisation de la municipalité dans l'établissement de nouvelles stratégies de prévention socioéducative, or, à la même époque, le Maire se trouve désigné comme le déclencheur du contrat de responsabilité parentale (31 mars 2006) et comme le pivot de la loi de prévention de la délinquance (7 mars 2006). On comprend alors que l'importance des mobilisations budgétaires⁴⁴⁰ ainsi que le nombre d'emplois créés à cet échelon⁴⁴¹ interrogent fortement.

➤ *Montée en charge conséquente et refroidissement de la controverse initiale*

Entre 2005 et 2008, les PRE deviennent une réalité de la plupart des villes françaises, qu'elles soient grandes, moyennes et même petites. A l'examen, on se rend compte que cette implantation généralisée du PNRE s'est organisée en deux temps : une phase d'installation, d'organisation et d'ingénierie assez longue, suivie d'une montée en puissance de l'activité directement tournée vers les enfants et les familles.

⁴³⁸ C'est aussi ce qu'analyse Claude Martin quand il considère que les programmes de soutien à la parentalité déjà en place oscillent entre une logique sécuritaire, dominante dans le discours politique à la fin des années 1990, et une logique plus éducative ou d'empowerment des parents qui inspire par exemple les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP). « Cette ambivalence des référentiels pour l'action publique dans ce domaine perdure actuellement et rend en partie incertains l'avenir et l'efficacité de ces dispositifs » (Martin, 2012, p. 47 et 60).

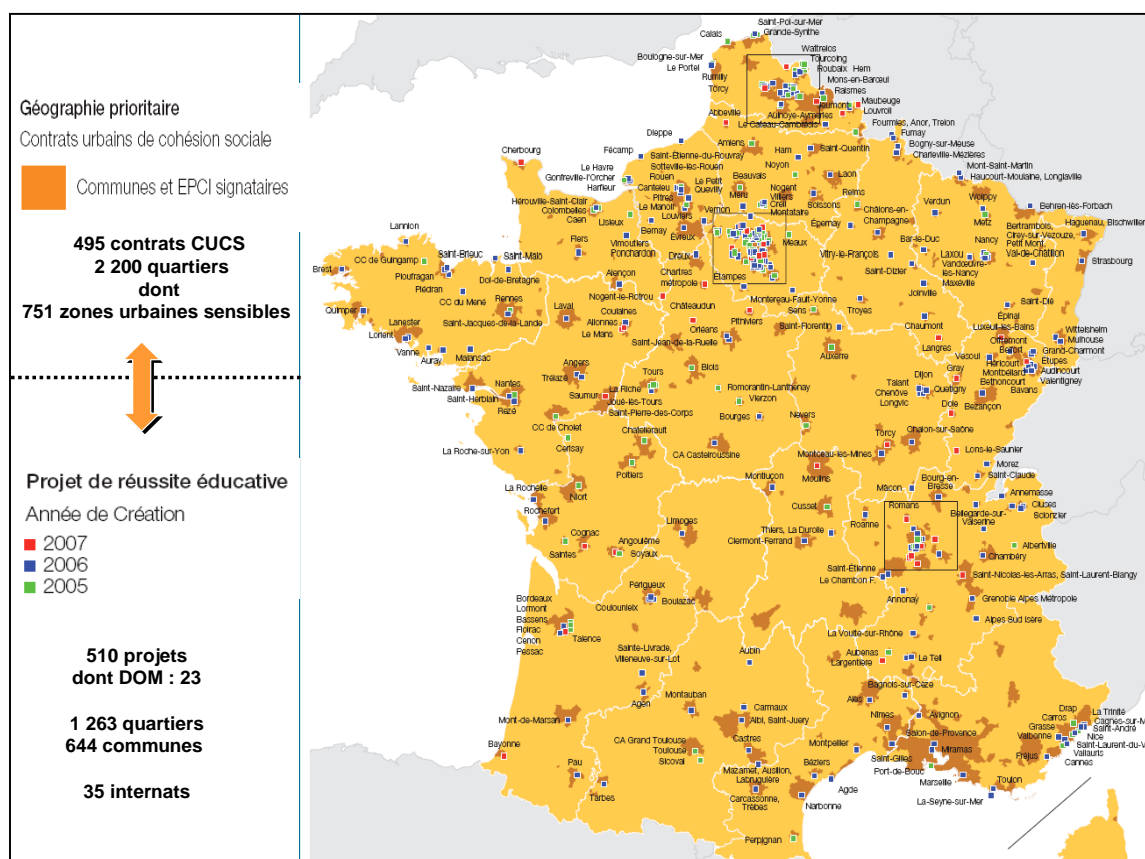
⁴³⁹ « Le risque de réduction des comportements sociaux à des données biologiques suscite de forts débats en France et ailleurs, en dépit des évaluations somme toute positives de ces programmes » (Malochet, 2010, p. 4).

⁴⁴⁰ « Après une montée en charge progressive, ce programme s'est fortement développé depuis 2008 et constitue désormais un dispositif de grande ampleur » mobilisant annuellement de 78 millions en 2007 à 95 millions d'€ en 2010 (Cour des Comptes, 2012, p. 154) pour redescendre à 80 millions en 2012 (ACSE, 2013, p. 8)

⁴⁴¹ 4 902 postes de travail ont été créés qui correspondent à 1 676 équivalents temps plein (ACSE, 2013, p. 8).

- Les années 2005, 2006 et 2007 ont été celles de l'implantation massive du PNRE au plan local, les labellisations de projets locaux par les instances nationales passant de 176 à 375 pour atteindre 484. Tout en recrutant les coordonnateurs chargés d'impulser les dispositifs locaux, il faut créer, au niveau communal ou intercommunal, des structures juridiques et organisationnelles porteuses ou, dans d'autres cas, ajuster les statuts et l'organisation des structures en place⁴⁴². Surtout, ces trois premières années sont occupées à faire face à la défiance qui entoure le PNRE, à convaincre les acteurs du monde éducatif et social de l'intérêt des collaborations, à structurer des espaces de travail partenarial et des procédures acceptables par les uns et par les autres.
- Il faut donc attendre 2008 pour que les PRE fonctionnent à « plein régime ». A cette date, 510 PRE couvrent 1 263 quartiers. En 2008, les PRE concernent 72 000 enfants, soit une augmentation de 85% par rapport à 2007 (39 000) (ACSE, 2008).

Figure N°24.
Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et les PRE
 (A partir du rapport ONZUS - 2007)



⁴⁴² Ces structures à comptabilité publique autonome sont, fin 2008, dans un cas sur deux des Centres communaux d'action sociale (CCAS), dans un tiers des cas des Caisses des écoles (CE), pour 10% des établissements publics locaux d'éducation (EPL) et pour 7% des Groupements d'intérêt public (GIP) (ACSE, 2008, p. 16).

Aux dires de nombreux acteurs locaux rencontrés, le fonctionnement par appel à projets a bousculé les façons de faire, en particulier en mettant les collectivités devant une responsabilité nouvelle. Avec le PRE, les responsables locaux ont tout d'abord dû statuer entre candidater en un temps court, recruter des personnels ad hoc et individualiser les prises en charge éducatives, ou non candidater et accepter de se passer d'une manne financière importante. Alors qu'à la même période, les autres financements alloués par l'Etat au titre de la politique de la ville se réduisent fortement, on comprend que ce soit la première solution qui ait été retenue. D'ailleurs, quand certaines municipalités se montrent passives ou réticentes, les services déconcentrés de la Préfecture, de l'Inspection académique ou encore la Direction régionale de la jeunesse et des sports donnent alors l'impulsion. Ainsi l'implantation de ce programme s'est-elle avérée moins sélective qu'on aurait pu l'imaginer⁴⁴³

Concomitamment à cette diffusion assez massive, le passage d'un pilotage du PRE de la DIV à la toute nouvelle ACSE s'est trouvé assorti d'une certaine fermeture par rapport aux réalités locales. Inscrivant le PNRE dans une continuité des dispositifs de développement social urbain (projets sociaux de territoires, veille éducative, ateliers santé Ville...), le personnel de la DIV était traditionnellement attentif à encourager des formes de concertation et de coproduction avec les équipes locales. Nos régulières observations des échanges entre national et local montrent que le chargé de mission national ayant initié le PRE a mis un point d'honneur à rencontrer régulièrement les acteurs locaux dans un climat de responsabilité partagée : dans ce cadre, depuis 2005, il recueille régulièrement les expériences et est à l'écoute des stratégies locales, tout en testant son propre argumentaire. A partir de 2007⁴⁴⁴, les chargés de mission recrutés par l'ACSE redoutent davantage de devoir rendre des comptes. Comment présenter les indicateurs de performance liés à la LOLF ? Comment faire accepter aux autorités gouvernementales les montants alloués quand on les ramène au faible nombre de parcours personnalisés réellement mis en œuvre ? Craignant les remises en question comme celles provenant d'inspections interministérielles⁴⁴⁵ ou de la Cour des comptes⁴⁴⁶, ils considèrent

⁴⁴³ A titre d'exemple de cet élargissement des territoires bénéficiaires, on peut citer en Bretagne le cas des territoires très ruraux de Malansac (56) ou encore de la Communauté du Mené (22).

⁴⁴⁴ L'ACSE assure le secrétariat de la commission nationale d'instruction depuis janvier 2007.

⁴⁴⁵ A titre d'exemple, le rapport d'évaluation menée par trois inspections générales (IGAS, IGEN, IGAENR) au sujet du dispositif « Coup de pouce – CLE », portant sur une association à laquelle de nombreuses municipalités recourent pour les appuis à l'apprentissage de la lecture, souligne le coût élevé de ces opérations : à Vaulx-en-Velin, les inspections générales avancent un coût total de 300 000 € pour 150 enfants et 50 familles, soit un ordre de grandeur de 2 000 € par élève, pour une efficacité qui est évaluée comme tout juste moyenne. Ce coût apparaît d'autant plus élevé puisqu'il représente près de la moitié du coût de scolarisation moyen d'un enfant dans l'enseignement primaire (actuellement 4 500 €) (Bouysse, Rémy, Sultan, 2006).

que les choses n'évoluent pas forcément dans un sens très acceptable. En effet, ils s'inquiètent de voir les autorités locales vouloir massivement recycler leurs actions collectives au sein du PRE pour continuer à toucher des financements étatiques, s'interrogent sur le nombre de jeunes réellement concernés et sont assez sceptiques quant au réel degré d'individualisation des prises en charge⁴⁴⁷.

Or, le programme fait l'objet d'importantes critiques et ce, d'autant qu'il a pu s'éloigner, dans sa phase initiale, des processus partenariaux en vigueur dans la politique de la ville et dans le cadre des politiques éducatives locales. Afin de candidater dans les meilleurs délais et d'inscrire leur site dans les premières vagues de financement, les responsables municipaux de l'Education et leurs collègues travaillant sur la politique de la ville ont généralement produit des états des lieux et des bilans de situation, rapidement et sans grande concertation. Ce faisant, au local, l'hostilité envers le PRE s'est construite autour de trois types de réactions.

- Tout d'abord, au sein des mouvements d'Education populaire⁴⁴⁸, de nombreux acteurs voient ce dispositif avant tout comme une remise en cause des stratégies collectives de développement éducatif auxquelles ils ont patiemment contribué depuis une vingtaine d'année et qui ont été finalisées dans le cadre des Projets éducatifs locaux (PEL).
- Ce processus de méfiance est aussi partagé par ceux qui considèrent que ce dispositif peut mettre à mal l'espace de la confidentialité propre au travail social. On pense ici à bon nombre des acteurs travaillant au sein des services sociaux de l'Education nationale, au sein des services de l'Aide sociale à l'enfance des Conseils Généraux ou encore ceux qui sont positionnés au sein du secteur associatif en charge de la prévention spécialisée ou de la protection de l'enfance. Ces travailleurs sociaux « patentés » remettent en cause l'intervention dans l'intimité familiale de professionnels directement employés par les municipalités, faiblement qualifiés et non tenus au secret professionnel.
- Une forme de concurrence avec des programmes propres à l'Education nationale a aussi pu nuire à la lisibilité et à l'installation du PRE. En effet, la mise en place des parcours personnalisés de réussite éducative (PPRE), les initiatives concernant les « orphelins de 16 heures », généralisées depuis la rentrée 2008 sous la terminologie de l'accompagnement à la scolarité ou les mesures récentes concernant la lutte contre le décrochage scolaire en

⁴⁴⁶ En 2008, la Cour des comptes produit un rapport assez critique sur les compétences éducatives des communes et leur rapport à l'école (Cour des comptes, 2008).

⁴⁴⁷ Eléments retirés, en janvier 2009, de l'intervention du représentant de l'ACSE lors du comité régional de pilotage de l'accompagnement scientifique et pédagogique de la RE en Bretagne.

⁴⁴⁸ On pense ici par exemple aux différents mouvements des Maisons des jeunes et de la culture (MJC), à celui des Centres sociaux ou encore aux fédérations locales des Francas.

date du 18 décembre 2008⁴⁴⁹ sont autant de mesures qui traduisent désormais, au sein du système scolaire, cette volonté de prévention de l'échec et la mise en place de stratégies préventives individualisées. La concomitance des calendriers de décision et de mise en place, ainsi que l'analogie des termes et des sigles - PPRE versus PRE par exemple - ont provoqué un brouillage évident dans les prises de responsabilité entre les municipalités et l'administration de l'Education nationale et dans la constitution des tours de table⁴⁵⁰.

Occulté au moment du lancement national des PRE, le besoin de concertation locale a donc occupé une grande partie des premières années de fonctionnement. Les éléments de la controverse initiale n'ont certes pas disparu mais, localement, les partenariats se sont tissés alors que se construisaient des garanties significatives pour les différents protagonistes. Il faut souligner qu'en 2008 « *les relations de partenariat entre les institutions sont formalisées par un protocole écrit pour 80% des PRE. 95,5% des projets ont rédigé une charte de confidentialité* » (Trajectoire, 2008, p. 109). Grâce à ce travail de production de références partagées, par le recrutement d'une partie des agents dans le champ du travail social et par l'activité réelle dont ils font l'objet, les PRE sont, depuis plusieurs années, entrés dans les mœurs.

➤ *Petits arrangements puis reprise en main autour de l'individualisation*

Au niveau national, le PNRE repose sur l'hypothèse suivant laquelle son implantation doit engendrer un double déplacement, à la fois stratégique mais aussi thématique, au sein des politiques socio-éducatives locales. Schématisé par la figure N°25, ce double déplacement (❸) serait obtenu en conjuguant :

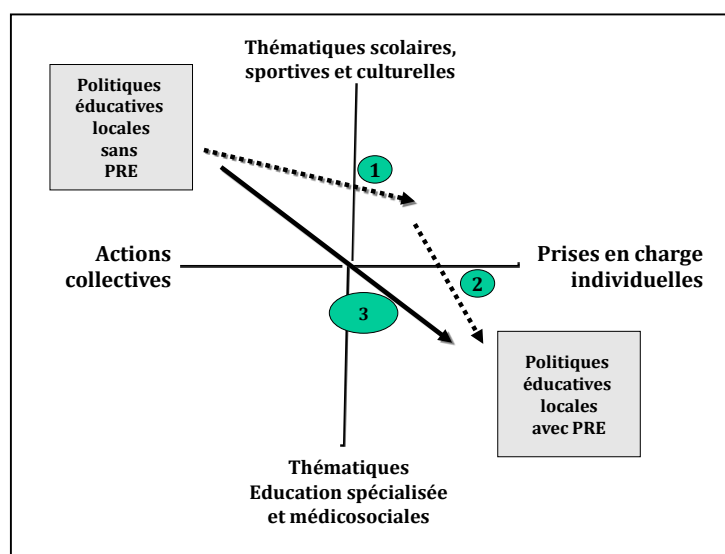
- un déplacement stratégique signant le passage de l'offre collective vers l'individualisation (❶), à travers un repérage d'enfants et de familles nommément désignés, l'examen diagnostic des besoins et des ressources propres à chaque situation (Madelin, 2008), l'élaboration d'une stratégie adaptée à chaque cas, l'intervention de professionnels jusqu'à absents de l'univers de l'enfant financés, le cas échéant, par des vacations spécifiques du PRE.

⁴⁴⁹ Circulaires du MEN n°2008-081 du 5 juin 2008 et N°2008-174 du 18 décembre 2008.

⁴⁵⁰ « *La mise en cohérence des contenus obligatoires fixés par les programmes nationaux et des prestations périscolaires fournies notamment par les communes (aides aux devoirs, informatique, cours complémentaires, loisirs éducatifs...) ne paraît guère assurée de façon optimale, en dépit des dispositions législatives qui prévoient cette délimitation. Cette mise en cohérence deviendra encore plus nécessaire avec la généralisation de la mise en place, par l'éducation nationale, de l'accompagnement éducatif dans toutes les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire* » (Cour des Comptes, 2008, p. 90).

- un déplacement thématique qui, partant des besoins des enfants, rend caduque la centration sur les seules activités sportives, socioculturelles ou encore d'accompagnement scolaire, traditionnellement organisées à l'échelon communal. L'attention approfondie vis-à-vis des besoins de chaque enfant doit entraîner un renversement de la logique de l'offre sur laquelle serait traditionnellement organisé le fonctionnement des organismes socio-éducatifs. Dans cette hypothèse, l'individualisation obligerait les municipalités, les équipements de quartiers et les associations qui leur sont liées, à faire une place désormais conséquente aux interventions de santé et/ou développées en référence aux savoir-faire issus de l'éducation spécialisée. Avec cette évolution des activités-soutiens (2), les nutritionnistes, les ophtalmologues, les pédopsychiatres, les psychologues, les éducateurs et les techniciens de l'animation sociale feraient leur entrée parmi les acteurs régulièrement impliqués des politiques éducatives locales.

Figure N°25.
Double déplacement des politiques éducatives sous l'effet des PRE
 (hypothèse de départ – Rouzeau M. et Communier H. 2009) ⁴⁵¹



Ayant interrogé 78 coordonnateurs locaux de Réussite éducative⁴⁵², on s'aperçoit qu'il existe bien un déplacement dans les politiques locales, mais celui-ci ne peut pas être assimilé à une

⁴⁵¹ Cette représentation graphique nous a été inspirée par les échanges que nous avons eus en 2006-2007 avec Pascal Bavoux, responsable de « Trajectoires », le bureau d'étude particulièrement impliqué dans le suivi du PNRE et des PRE.

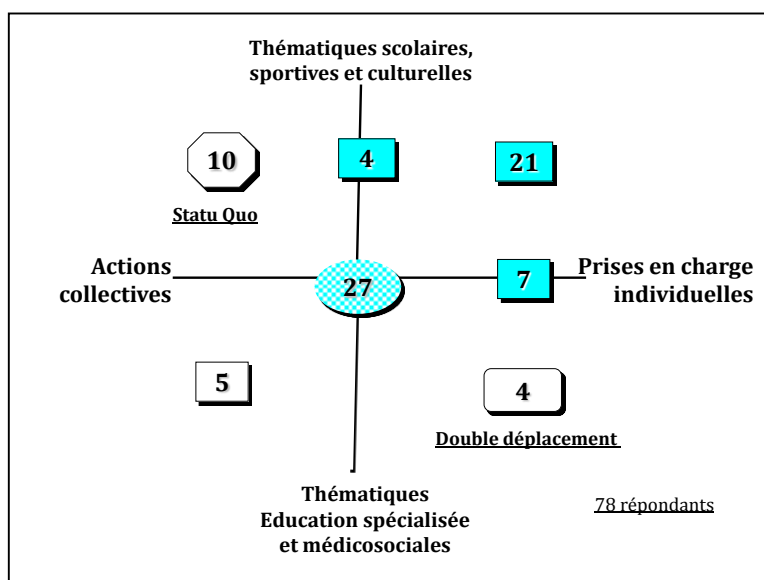
⁴⁵² Exercice d'identification réalisé entre 2007 et 2009 sur un plan national dans le cadre des formations-action (3 promotions), sur un plan régional en Bourgogne et sur un plan départemental, dans les Côtes d'Armor. La schématisation d'un déplacement éventuel tant du point de vue stratégique que d'un point de vue thématique est effectuée par chacun des répondants, à partir d'une matrice graphique. Il s'en suit une explicitation de la réponse et une argumentation du choix effectué dans le cadre d'une séance de travail collectif. Dans quelques cas, un redressement de la réponse a pu être effectué afin d'harmoniser les modes d'appréciation.

« double-conversion » aussi fondamentale. Il doit plutôt être considéré comme une transaction intermédiaire, débouchant sur une composition stratégique et thématique assez hybride.

En effet, même si le *statu quo* n'est plus de mise que dans 13% des sites (10/78), la transformation ne s'apparente que dans de rares cas (4/78 soit 5%) à ce double déplacement, à la fois stratégique et thématique. En fait, on assiste davantage à deux scénarios intermédiaires (figure N°26) :

- Pour 32 des 78 sites⁴⁵³ (41% des sites de notre échantillon), le leitmotiv de l'individualisation du PRE aurait fait son chemin. Cependant, cette transformation stratégique ne serait pas assortie d'une véritable évolution thématique : l'offre de service reste toujours cantonnée aux loisirs, aux sports et autres activités socioculturelles classiques.
- Pour 27 des 78 des sites (35% des sites de notre échantillon), si les évolutions sont effectives, elles s'avèrent partielles et modestes aussi bien sur le plan des transformations stratégiques que thématiques.

Figure N°26.
Les compositions stratégiques et thématiques telles que perçues par les
coordonnateurs de 78 sites en PRE



⁴⁵³ 4 sites ayant entrepris une individualisation partielle sans évolution thématique, 21 ayant entrepris une individualisation conséquente toujours sans évolution thématique et 7 ayant entrepris une individualisation conséquente et une évolution thématique partielle.

Ainsi, l'hypothèse d'une conversion profonde des politiques éducatives locales sous l'effet du PNRE s'éloigne, laissant place à un recyclage du « déjà là » s'articulant avec quelques innovations notables. Plus précisément, à l'issue de ces investigations et au regard des témoignages recueillis jusqu'en 2009, il apparaît que la mise en compatibilité des perspectives déjà instituées localement avec celles qui se doivent de structurer les PRE s'effectue à travers la mise à distance de la notion de « *prises en charge individuelles* » et son remplacement par la notion de « *personnalisation des parcours* ». En effet, avec cette référence, le « sur-mesure » est respecté et, tout à la fois, le recours à des activités collectives devient largement acceptable, voire même recommandé, à condition qu'il soit présenté comme composante d'une intervention construite en fonction des besoins de chaque enfant.

Telle une composition malicieuse, en adoptant cette rhétorique de la personnalisation, les sites disposent dorénavant d'un argumentaire rendant légitime le financement d'actions collectives⁴⁵⁴ souvent déjà en place avant le PNRE. Par ailleurs, les responsables nationaux donnent l'impression d'avoir incorporé cet ajustement sémantique. En effet, l'ACSE considère, sans s'en émouvoir outre mesure, que parmi les 130 000 enfants concernés par le PNRE, seuls 55 000 bénéficient d'un accompagnement individualisé (ACSE, 2008, p2)⁴⁵⁵ et le Conseil national des villes note « *qu'il est possible voire préférable que certaines des interventions s'effectuent en groupe* » (CNV, 2007, p11). Quant aux évolutions thématiques, les données nationales confirment aussi qu'elles sont bien limitées : certes le recours à des activités sportives et culturelles diminuerait mais cette évolution se fait au profit du soutien scolaire (53% des actions financées) et de l'accompagnement à la parentalité (15%) déjà mis en œuvre en amont du PRE ; les activités plus novatrices, comme celles qui concernent le champ de la santé, jouant un rôle accessoire (13%) (ACSE, 2008, p. 50).

Ainsi peut-on diagnostiquer qu'en 2009, à la fin de nos investigations, la mutation des cadres d'action ne s'est donc pas véritablement produite : la mise en place territoriale du PRE s'est avérée très peu sélective et, au local, les formes d'action publique déjà instituées ont bien résisté. Depuis, et reconnaissant que l'implantation initiale n'a pas été conforme aux intentions premières de l'Etat, l'ACSE mise, par l'intermédiaire du développement du suivi évaluatif, sur une régulation progressive des sites par eux-mêmes. A travers le suivi annuel et

⁴⁵⁴ Cette logique est défendue par l'équipe de Rennes, quand elle élargit la prise en compte des actions, financées au titre de l'exercice 2007 du PRE, aux dispositifs collectifs préexistants tels que l'animation sportive de proximité ou encore à l'animation-présence de rue.

⁴⁵⁵ Dans la moitié des sites, au moins 50% des enfants relevant du PRE ne sont pas pris en charge dans le cadre d'un parcours individualisé (Trajectoire, 2008, p. 114).

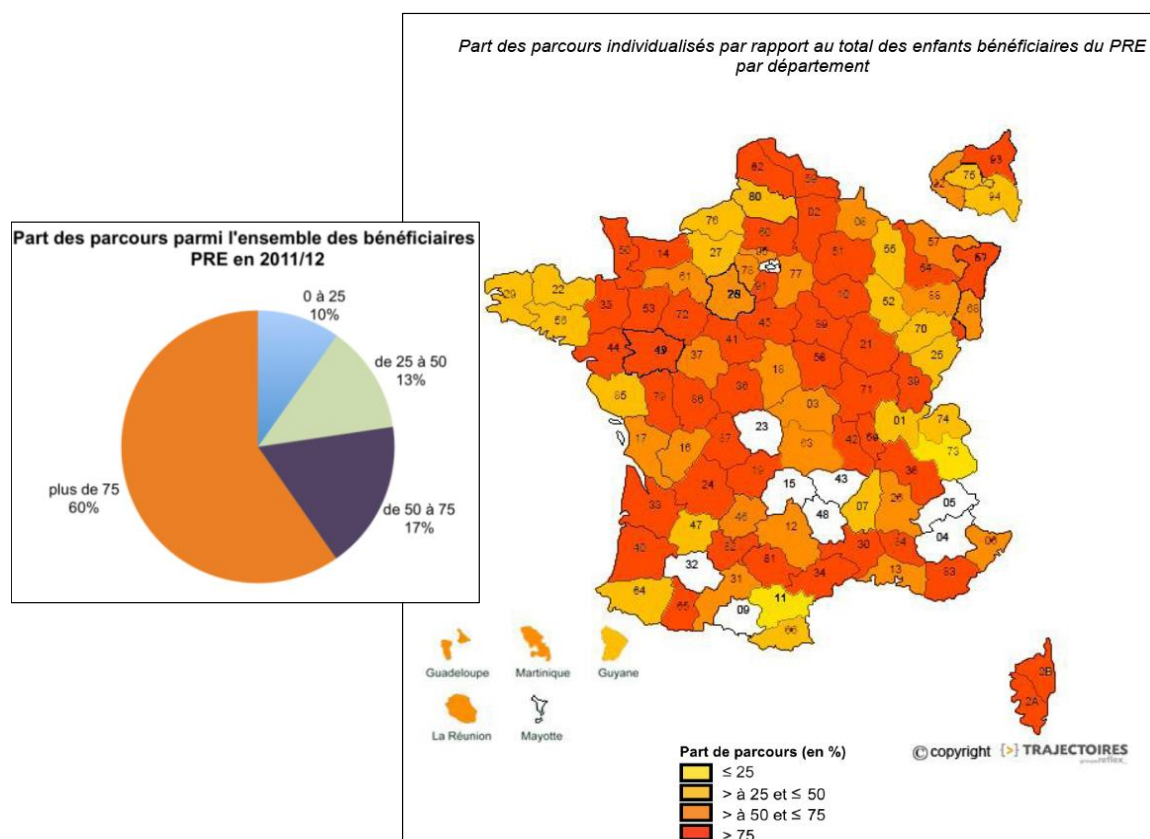
son mode de traitement, le déploiement de l'expertise apparaît comme une composante essentielle d'une stratégie nationale de persuasion⁴⁵⁶.

- Sous l'autorité de l'ACSE, un suivi des différents PRE est effectué tous les ans par le cabinet Trajectoires. Parmi les éléments renseignés, trois éléments particulièrement sensibles font l'objet de comparaisons dans le temps : capacité du PRE à associer des partenaires, en particulier les services des Conseils généraux et ceux de la prévention spécialisée, réputés être assez méfiants par rapport au dispositif, capacité des PRE à mobiliser des financements autres que ceux de l'Etat, proportion des suivis individualisés par rapport au total des enfants et adolescents déclarés comme bénéficiaires du PRE.
- Si avec ce troisième indicateur, l'autorité nationale reconnaît que tous les enfants concernés par le PRE ne font pas l'objet, stricto sensu, d'un accompagnement individualisé, l'augmentation de ce ratio, passé de 23% en 2007 à 62% en 2011, est présenté comme le principal objectif prioritaire (ACSE, 2012, p. 28). Dans le rapport 2011/2012, on peut lire sous le titre « *La réussite éducative : un programme désormais centré sur l'accompagnement individuel des enfants* », que « *les PRE comptent désormais une part importante, parmi leurs bénéficiaires, de parcours personnalisés de réussite éducative... **Le programme est maintenant centré sur ce pour quoi il avait été prévu à son origine***⁴⁵⁷ ».
- Ainsi le rapport annuel contient-il une catégorisation des PRE en fonction de ce ratio d'individualisation : en 2011/2012, 298 PRE ont un taux d'individualisation des parcours de plus de 75%, 88 entre 75% et 50%, 64 entre 50 et 25%, 49 avec moins de 25%. En 2012/2013, une partie du rapport annuel est consacré aux sites n'ayant pas de bons résultats sur ce plan. « *105 PRE comptent moins de 50% des parcours individualisés pour 2012/2013. Le montant de cofinancements dont ils bénéficient est plus élevé. Cette situation peut peut-être s'expliquer par le fait que, parmi ces PRE, certains soient fondus à des dispositifs éducatifs d'actions collectives mis en œuvre sur les territoires* » (ACSE, 2013).
- Les cartographies nationales construites à partir de la consolidation de ce taux par département et par région sont ensuite présentées, faisant penser que les écarts constatés pourraient renvoyer à une plus ou moins grande rigueur des services de l'Etat local dans le cadrage des logiques de site (Figure N°27).

⁴⁵⁶ Philippe Zittoun revient en détail sur la place de la persuasion dans la fabrique des politiques publiques, en mettant en avant les interactions entre la topographie des positions, le travail définitionnel des énoncés, les épreuves visant à imposer une solution (Zittoun, 2013, pp. 215-235).

⁴⁵⁷ Cette dernière phrase mise en gras dans le rapport.

Figure N°27.
PNRE : le suivi de l'individualisation à travers les enquêtes annuelles
 (ACSE, Trajectoires, 2013)



Visant le renouvellement des programmes socioéducatifs déjà en place, reliée à la lutte contre la pauvreté et aux interventions en faveur des territoires fragiles, la notion de réussite éducative a donc encouragé la mobilisation des collectivités, permis de fédérer localement des acteurs scolaires et non scolaires, entraîné une diversification progressive des thématiques d'intervention. Dans plus de 1 500 quartiers, sous l'autorité des Maires, des équipes pluri-professionnelles et interinstitutionnelles se réunissent régulièrement au sujet de situations particulières. Depuis sa création, le PNRE a concerné 873 100 enfants et adolescents. A partir d'une forte augmentation en 2011 et 2012, la construction de parcours individualisés s'est généralisée, représentant aujourd'hui 62% des accompagnements. (ACSE, 2013, p.33 et 34)⁴⁵⁸.

On peut ainsi diagnostiquer que le PNRE réinterroge progressivement les modes d'intervention issus de l'éducation populaire et ceux qui structurent traditionnellement

⁴⁵⁸ En 2013, 128 271 enfants pris en charge dans le cadre des 505 PRE, 79 126 enfants ont bénéficié d'un accompagnement individualisé et 49 145 uniquement d'actions collectives (ACSE, 2013, p. 34).

l'action municipale. A travers le repérage nominatif et les accompagnements individualisés, les politiques éducatives locales incorporent davantage d'objectifs sociaux et se rapprochent des références issues du travail social, ce qui correspond davantage à une suite de changements partiels plutôt qu'à un profond bouleversement stratégique et thématique.

➤ *Réussite éducative, décrochage scolaire et persévérance*

Par rapport aux notions de fragilité éducative, de carences familiales et d'échec scolaire, la notion de « *Réussite éducative* » introduit un renversement lexical à connotation positive invitant au développement des incitations éducatives volontaires (Raynal, 2008). L'objectif consiste à renforcer la capacité de l'enfant ou de l'adolescent à s'engager socialement, selon ses capacités et ses objectifs, à la fois sur les plans personnel et scolaire puis professionnel, grâce à la mobilisation de valeurs, de connaissances, d'habiletés et d'expériences. Elle se traduit par la mise en œuvre d'un projet personnel et par une capacité d'insertion scolaire et professionnelle (Bouchard, 1994). Pour ce faire, la responsabilisation des familles et la valorisation des compétences parentales sont recherchées, le rôle de l'entourage proche est souligné, les ressources émanant du milieu de vie se doivent d'être développées. Cette référence à la réussite éducative recouvre aussi l'activation de dimensions plus personnelles liées à l'estime de soi, à la capacité à vivre en société, à entrer en relation avec autrui (PRE Brest, 2006).

Si ces références ne sont pas nouvelles, avec le PNRE, elles s'incarnent à travers la mise en place d'un maillage territorial visant au repérage généralisé des situations éducatives fragiles et par la recherche de traductions concrètes pour chaque enfant et adolescent entré dans le dispositif. Toutefois, à la différence de la notion de « *Veille éducative* » qui pouvait faire penser à la détection d'un risque ou d'une menace et invitait à bien des similitudes avec les politiques de traitement de la délinquance, la promotion de la terminologie positive de la « *Réussite éducative* » cherche à traduire une posture s'éloignant de la réparation et du contrôle social⁴⁵⁹.

⁴⁵⁹ « *Malgré les critiques et paradoxes, dans le cadre du PRE, professionnels et parents sont placés en situation de faire alliance, puisqu'aucune action ne peut avoir lieu sans l'accord de ses derniers* » (Francis, Lambert-Milova, 2011, p. 117). Cependant, certains travaux interrogent cette perspective promotionnelle et mettent l'accent sur les nouveaux « *modes de management des individus* » à travers les inflexions que connaissent actuellement les politiques sociales et socioéducatives. Ainsi, avec le PRE, se mettrait en place une nouvelle forme de régulation basée sur l'individualisation des risques sociaux et sur une intériorisation par les familles des objectifs de contrôle social (Goirand, 2009, 2012).

Depuis 2011, la mise en place de la stratégie nationale de lutte contre le « *Décrochage scolaire* » est venue s'articuler, d'ailleurs non sans mal⁴⁶⁰, au déploiement de PNRE. Ciblant des situations parfois identiques, cette politique de lutte contre le décrochage fait désormais l'objet d'un dispositif national que relaient les rectorats. Elle donne aussi lieu à des collaborations avec les Conseils régionaux au titre des compétences liées à la formation tout au long de la vie⁴⁶¹. Dans le cadre des objectifs de convergence promus par l'Union Européenne au titre de la Stratégie « Europe 2020 » (Verdier, 2008) et prenant appui sur les méthodes ouvertes de concertation (MOC), il s'agit de ramener le taux d'abandon scolaire de 14,4 % (2009) à moins de 10 % d'ici 2020, ce qui correspond à un engagement pour la France d'abaisser ce taux de 12,5% à moins de 9,5%⁴⁶². Dans cette optique, le repérage systématique des sortants sans diplôme⁴⁶³, à travers un système interministériel d'échanges d'information (SIEI) et la mise en place de plateformes locales couvrant le territoire national, font partie des modes opératoires obligés (Circulaire ministérielle N°2011-028 du 9 février 2011).

Cette dénomination du « *décrochage* », qui recouvrait initialement des préoccupations liées à l'absentéisme et au respect de l'assiduité, s'est s'élargie aux sorties sans diplôme à la fin des études secondaires et donc à la question générique de l'échec scolaire mais aussi universitaire (Rouzeau, 2010). Plus récemment, les actions qui en découlent font parfois écho aux préoccupations concernant la non-occupation des jeunes sortis sur système scolaire, quand bien même ils seraient diplômés. Cette préoccupation majeure est mise en lumière dans le cadre de comparaisons internationales sur la performance des systèmes éducatifs. Elle est fortement relayée par de nombreuses organisations internationales (Bernard, 2011). Dans une acception large, elle permet même d'inciter à la mise en œuvre de stratégies de prévention et de raccrochage au sein des dispositifs de formation supérieure et universitaire.

⁴⁶⁰ Les pilotes nationaux du PNRE, les chargés de mission des DRJSCS et les représentants des municipalités ne cachent pas une ambivalence forte par rapport à cette mobilisation conséquente. Les points de vue que nous avons recueillis oscillent entre la crainte de voir les PRE instrumentalisés au titre d'une politique scolaro-centrée et celle de « ne pas en être », laissant ainsi échapper des ressources politiques et budgétaires conséquentes.

⁴⁶¹ Ce dispositif national a été précédé de toute une série d'expérimentations qui faisaient suite à un appel à projet émanant du Haut-commissariat à la jeunesse.

⁴⁶² Sont prônées des stratégies adaptées aux caractéristiques socio-territoriales. « *Le Conseil a estimé que, pour réussir, la prévention de l'abandon scolaire précoce devait s'appuyer sur une meilleure connaissance des groupes présentant un risque de décrochage au niveau local, régional et national, ainsi que sur des systèmes permettant d'identifier rapidement les jeunes qui courent ce risque. En outre, le Conseil a conclu qu'il fallait mettre en œuvre des stratégies trans-sectorielles globales visant les différents facteurs de décrochage au moyen d'actions au niveau des écoles et du système dans son ensemble* » (Conseil de l'Union européenne, 2011, p. 2).

⁴⁶³ Précisément, est désormais considéré comme décrocheur tout jeune quittant un système de formation initiale sans avoir obtenu un baccalauréat général ou un diplôme à finalité professionnelle enregistré au Répertoire national des certifications professionnelles et classé au niveau V ou IV de la nomenclature interministérielle des niveaux de formation (décret du 31 décembre 2010 - Code de l'Éducation aux articles D.313-59 et L.313-7).

Au croisement des références faites à la réussite éducative et à la lutte contre le décrochage, on s'aperçoit donc qu'un nouveau domaine d'action est en train de s'institutionnaliser. Mixant éducation, justice sociale et investissement dans les nouvelles générations, il donne une place importante à l'approche par les aspirations et les motivations, faisant fortement écho à la notion de capacités qui se diffuse au niveau international (Berthet, 2014)⁴⁶⁴. C'est d'ailleurs ce que traduit la terminologie de la « *persévérance* » qui rencontre actuellement un succès important au Québec, tout en se diffusant progressivement en France⁴⁶⁵. Signant l'avènement d'un référentiel centré sur la dynamisation de l'individu, cette notion implique la nécessité d'être encouragé chaque jour par ses proches et ses enseignants, de recevoir le soutien des réseaux de proximité et de bénéficier de la mobilisation de la communauté locale⁴⁶⁶.

Section 2. Mutations d'action sociale et enjeux d'expertise

Au milieu des années 2000, les logiques prescriptives qui sous-tendent le PNRU et le PNRE fonctionnent comme des indices qui témoignent de nouveaux modes de régulation entre les acteurs mobilisés face à la question sociale. Afin de rendre compte des modes de faire en train de prendre place, nous examinons dans cette section la consistance de la notion « *d'Etat social actif* » (ESA) (Reman, 2007) puis envisageons de quelle manière ces transformations viennent questionner l'organisation de l'action sociale départementale. Prenant ensuite appui sur

⁴⁶⁴ Thierry Berthet distingue les capacités d'exprimer des préférences (*capability for voice*), celles qui concernent le fait de pouvoir choisir un parcours scolaire valorisé par le sujet lui-même (*capability for education*) et de pouvoir choisir des perspectives d'insertion professionnelle (*capability for work*). Il met l'accent sur les « *facteurs de conversion* » permettant à des individus de transformer des ressources en capacités puis réfléchit aux liens avec la problématique du « *non recours* » telle que proposée par Philippe Warin et l'ODENOR (Berthet, 2014).

⁴⁶⁵ Là où la réussite éducative se centre sur les 2-16 ans et la lutte contre le décrochage sur les 14-20 - voire un peu plus si on l'élargit au décrochage universitaire -, la référence à la persévérance est opérante pour construire des stratégies d'intervention sur l'ensemble de ces classes d'âge - petite enfance, enfance, adolescence, jeunes, jeunes adultes - ainsi qu'en direction des familles et vis-à-vis des sociétés locales. A titre d'exemple, on retrouve cette référence à la persévérance faite explicitement dans le titre de la fiche N°4 (*Favoriser la persévérance et agir contre le décrochage*) du Contrat de Plan Régional de développement des formations professionnelles arrêté pour la Bretagne le 31 janvier 2012 (CPRDF) (Conseil Régional de Bretagne, 2012, p. 9) et dans un des objectifs (*Soutenir les aspirations des jeunes dans leurs parcours de formation, promouvoir la persévérance et l'égalité*) de la Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne actualisée en octobre 2013 (Conseil Régional de Bretagne, Préfecture de la Région Bretagne, 2013, p. 65).

⁴⁶⁶ « *La persévérance correspond à un processus plus ou moins continu ou linéaire dans le temps, qui renvoie aux aspirations et aux comportements des jeunes. La persévérance scolaire est le centre d'un projet collectif qui entend améliorer la diplomation et la qualification des jeunes avant l'âge de 20 ans, en soutenant les parcours du plus grand nombre de jeunes possible* » (Michel Perron, Université de Chicoutimi, séminaire régional, Rennes, 18 mars 2013).

l'évaluation des politiques socio-éducatives, nous interrogeons alors les cheminements experts tels qu'ils peuvent se percevoir au prisme de la comparaison franco-qubécoise.

1. L'hypothèse de l'Etat social actif

Les références néolibérales se diffusent : allègement des contraintes étatiques, activation des dépenses sociales, « workfare »⁴⁶⁷, remarchandisation de certaines protections sociales comme dans le cas des incitations à l'épargne retraite... Sous l'effet de nombreux transferts internationaux de politiques publiques⁴⁶⁸, le cadre républicain et français de traitement de la question sociale s'hybride, à la fois sur le plan de la substance des politiques sociales et sur celui des processus de gestion des affaires sociales. Dans ce cadre d'action en train de se renouveler et alors que les logiques d'assistance font l'objet de fortes critiques, l'action sociale se retrouve enveloppée par une dynamique généralisée d'activation et on assiste à une réinterprétation du rôle des territoires pour penser et gérer la question sociale.

➤ *Des transformations à la fois substantielles et processuelles*

Sur un plan substantiel, l'Etat social en train de se recomposer serait « actif », au sens où la dynamisation des individus devient la clef de voûte des nouvelles logiques de traitement de la question sociale. Les mutations récentes convergent en mettant en avant la dynamique de projet, l'individualisation des prises en charge et une sélectivité au profit des plus démunis.

- En France, la loi N°2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale confirme qu'il s'agit de mobiliser, de faire accéder, d'aider à se projeter, d'être avant tout acteur de son projet individualisé, quitte à être soutenu à travers un parcours personnalisé. La responsabilisation et l'autonomie des personnes se retrouvent au cœur des impacts escomptés, au besoin en bénéficiant d'une aide compensatoire. Afin d'être les moins dépendants possibles à l'égard des prestations et des institutions sociales, la stimulation des dimensions personnelles des individus et des familles est clairement de mise. « *Les*

⁴⁶⁷ Ces inflexions trouvent un terrain propice en Grande-Bretagne, lors des gouvernements de Tony Blair : « *les pauvres doivent travailler et s'ils se comportent bien, ils auront le droit à un soutien actif. Sinon, ils doivent accepter leur responsabilité individuelle dans le fait d'être pauvre et exclu* » (Faucher-King, Le Galès, 2007, p. 44).

⁴⁶⁸ Les transferts internationaux de politiques publiques concernent la transplantation de solutions d'action publique. Celle-ci résulte de la diffusion idéologique et médiatique d'explications causales, de communication de recettes d'actions par échanges professionnels ou encore des imitations liées à la généralisation de la veille stratégique et institutionnelle (Delpeuch, 2008).

techniques mises en œuvre ne se limitent plus à l'organisation sur une grande échelle de l'assurance et de la solidarité mais s'orientent vers des dispositifs de ciblage, de discrimination positive et de contractualisation de l'aide sociale. Au nom de la promotion d'une culture de la responsabilité, les liens entre droits et devoirs sont redéfinis dans une optique plus individuelle » (Reman, 2007, p. 7).

- Dès lors, la subjectivité des individus⁴⁶⁹ devient une ressource pour les politiques sociales. Dans cette optique, celles-ci se font particulièrement incitatives, les allocations se font conditionnelles et le travail social devient une ressource davantage stratégique. D'ayant droit bénéficiaire de prestation et d'accompagnement, le statut des personnes se transforme en usager de services et surtout en « entrepreneur de soi », responsable d'un « travail sur soi » voire une « reprise en main de soi » (Matagne, 2001 - Cantelli, Genard, 2007).
- Sur un plan plus sociétal, l'ambition réside dans l'activation de la « *cohésion sociale* ». Portée par les organisations européennes⁴⁷⁰, cette référence donne lieu à une transposition à travers la Loi N°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. *« Au-delà de l'usure des mots, ce qui a motivé de nouvelles lois tient à ce que le terme d'intégration semblait impliquer l'existence d'une instance déjà stabilisée, à laquelle il fallait participer. Le terme de cohésion sociale a aujourd'hui l'avantage de montrer que cette instance n'existe pas comme une donnée en soi en amont de la question de savoir comment vivre ensemble »* (Schnapper, 2013, p. 24). Articulée au référentiel du développement durable, la cohésion sociale promeut une réactivation du lien organique, tout en passant sous silence les antagonismes de classes (Bernard, 1999 - Cardelli, 2005)⁴⁷¹. De ce fait, elle concourt à relativiser les effets de ciblage qu'engendrent l'activation et l'inclusion,

⁴⁶⁹ Plus largement, cette subjectivation peut être rapprochée de l'individualisation grandissante de nos sociétés modernes, c'est-à-dire cette norme sociale qui veut que « *désormais les individus cherchent à exister en tant qu'individus singuliers, différenciés, irréductibles à aucun autrui ni à aucun rôle social. L'individu entend exister au-delà des ancrages identitaires et sociaux. Il est moi profond contre moi social, émotion singulière plutôt que raison universelle, imprévisible irrationalité plutôt qu'étroit calcul d'intérêt. Etre soi tend à devenir la norme généralisée, d'où un relatif bouleversement de l'ordre social* » (Le Bart, 2008, p. 26)

⁴⁷⁰ Mise en avant lors du Sommet du Conseil de l'Europe de 1997, la cohésion sociale vise à « *renforcer la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable* » (Conseil de l'Europe, 2003, p. 52). En mars 2000, le Sommet de Lisbonne de l'Union Européenne articule économie de la connaissance, croissance économique durable et plus grande cohésion sociale. En 2000, le Conseil de Nice de décembre 2000 promeut une stratégie d'inclusion sociale coordonnée au niveau de l'UE.

⁴⁷¹ Revisitant un travail de Jane Jenson, Paul Bernard distingue cinq dimensions à la cohésion sociale : sentiment de faire partie d'une communauté ; capacité de marché largement partagée en particulier par rapport au marché du travail, large implication dans la gestion des affaires publiques, tolérance des différences, maintien des institutions comme médiatrices des conflits (Bernard, 1999, p. 55-56). Reprenant cette grille de lecture, Rebecca Cardelli, Christine Ruyters et Vinceno Verardi interrogent de manière critique les rapprochements trop rapidement opérés entre « cohésion sociale » et « capital social » (Cardelli et al., 2005).

permettant ainsi de légitimer « *des mesures centrées moins sur les exclus que sur la classe moyenne, considérée comme le ciment de la cohésion sociale* » (Saint Martin, 1999, p. 89).

Sur le plan processuel et organisationnel, l'Etat social serait « actif », au sens où la dynamisation « prescriptive » est érigée en clef de voûte des processus de localisation. Afin de véhiculer les transformations substantielles décrites, les relations entre échelles de gouvernement se transforment et une nouvelle façon de gouverner prend corps. Il ne s'agit plus seulement d'inciter à la mobilisation locale à travers la constitution de scènes contractuelles mais de redire, d'en haut, la norme stratégique qu'il convient de déployer localement⁴⁷².

- Pour cela, l'Etat regroupe ses financements sur des priorités clairement établies, ouvre des « guichets uniques » et, par le biais d'agences autonomes et de la technique des appels à projets⁴⁷³, sollicite les collectivités et les acteurs associatifs, mais aussi de plus en plus les entreprises.
- L'agencification et la distribution sélective de ressources s'accompagnent d'un contrôle de la stratégie adoptée à travers des suivis évaluatifs répétés. Dans le domaine éducatif et social, cet « *Etat stratège* » (CGP, 2004 - Bezes, 2009, pp. 377-382) octroie des budgets parfois très importants aux acteurs locaux, sous condition d'individualisation des interventions, par exemple avec le programme national de Réussite éducative (PRE) ou encore la récente expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA).
- Plus généralement, cette seconde activation qui affecte les modes de régulation entre le centre et la périphérie concerne aussi les relations que l'ensemble des pouvoirs publics entretiennent avec les organisations associatives. De plus en plus, les premiers se considèrent comme des donneurs d'ordre, les secondes se retrouvant alors rabattues sur de simples fonctions d'opérateurs prestataires.
- Dans cette logique, le lifting des services déconcentrés s'avère une condition essentielle. En effet, depuis les analyses sur la régulation croisée, on sait qu'une des fonctions essentielles de la représentation publique dans les territoires consiste à instruire des adaptations entre les intérêts locaux et normes centrales. Avec l'éloignement des correspondants gouvernementaux, s'évaporent une bonne partie des possibilités de composition et de

⁴⁷² « *L'Etat animateur laisse ainsi place à un Etat entraîneur qui incite les villes à former des équipes combattives, puis sélectionne celles qui manifestent leur claire volonté de participer à un jeu dont le but et les règles sont fixés à Paris* » (Epstein, 2008, p. 149).

⁴⁷³ Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), agence nouvelle pour les solidarités actives (ANSA), caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)...

négociation. Ainsi, en allégeant ses représentations dans les territoires, l'Etat retrouve-t-il une capacité à les gouverner, mais à distance cette fois (Epstein, 2005).

➤ *L'hypothèse d'une transformation généralisée*

A mi-chemin entre Welfare State et perspectives néolibérales, le ciblage des publics, la promotion des capacités et la mise en avant du développement du pouvoir d'agir des personnes et des communautés ainsi que la réaffirmation des normes centrales viennent transformer les modes de faire antérieurs. Affectant aussi bien sur le plan substantiel que processuel la prise en compte de la question sociale, l'importance de ces transformations rend crédible l'hypothèse d'un changement de «paradigme» (Kuhn, 1983), c'est-à-dire d'une transformation en profondeur de ce qui pèse structurellement sur la conception et le traitement des problématiques sociales. Sous l'effet de la mondialisation des références, le passage de l'Etat-providence à l'Etat social actif viendrait signifier que, dorénavant, les interventions publiques sont moins envisagées dans une visée organisatrice de la société que dans une visée correctrice des défaillances du marché (Bec, 2007, p. 16). De l'ère de la reconnaissance de la question sociale, puis de son traitement, nous serions entrés dans celle de sa «*gestion*»⁴⁷⁴, avec comme objectifs associés, de renforcer la mobilisation des individus et de leurs proches, de remédier aux lectures erronées qu'ils font des signaux des marchés, de briser le réflexe du recours passif à l'indemnisation (Cassiers, 2005a) et, en direction des organisations, de développer la rationalisation par le management entrepreneurial, dans un souci d'économie des deniers publics et d'optimisation des performances (Chauvière, 2007, p. 188).

Avant d'approfondir cette hypothèse, il convient tout d'abord de ne pas mésestimer que la référence à l'« Etat social actif » pour qualifier ce changement de paradigme s'avère délicate à constituer du point de vue scientifique⁴⁷⁵. En effet, un peu en analogie à la notion de «*gouvernance*», cette terminologie de l'Etat social actif est utilisée parfois pour prôner une posture normative. A partir de réflexions plus ou moins savantes - Giddens, Beck, Rosanvallon -, cette notion est reprise par Tony Blair pour alimenter sa proposition de « Troisième Voie » autour d'un «*positive social state* ». Le leitmotiv principal consiste à faire du principe suivant lequel il ne peut y avoir de droits sociaux sans responsabilité, une condition essentielle du maintien de la protection sociale. «*En somme, à quoi devrait*

⁴⁷⁴ La terminologie de la gestion est largement utilisée dans le titre et le corps de cette thèse, entendue comme l'ensemble des activités de conception et de mise en œuvre se référant à la fabrication des interventions de prise en compte de la question sociale. Couplé avec celui de l'Etat social actif, son emploi ici est spécifique. En référence aux sciences de gestion et de management, cette seconde acception, plus précise, vise à mettre en avant le mouvement de rationalisation organisationnelle, la recherche de qualité et le souci de la performance. Pour une analyse particulièrement critique des effets de cette propagation dans l'action sociale, voir Chauvière (2007).

⁴⁷⁵ « Cette mise à plat de la logique propre à l'Etat social actif permet d'introduire un débat qui, pour ne pas être interdit, est peu alimenté car il se situe à la rencontre des recherches académiques et du monde politique, champs qui ont tendu à s'autonomiser ces dernières décennies » (Boyer, 2006, p. 3)

ressembler un Etat-providence radicalement réformé, un Etat-investisseur social dans une société prônant une protection sociale positive ?... La protection sociale positive devrait ainsi apporter de nouveaux remèdes à chacun des fléaux évoqués par Beveridge : combattre la misère par l'autonomie ; la maladie par la santé dynamique ; l'ignorance par l'éducation tout au long de la vie ; les conditions de vie dégradantes par le bien-être ; le désœuvrement par l'initiative » (Blair, Giddens, 2002, p. 137).

Dans ce sillage, Frank Vandenbroucke⁴⁷⁶, le Ministre belge des affaires sociales et des pensions, milite pour l'avènement à l'échelle européenne de ce projet d'Etat social actif : *« L'orientation doit être claire : un Etat social actif entreprenant qui vise à une société de personnes actives sans renoncer à l'ancienne ambition de l'Etat social, c'est-à-dire une protection sociale adéquate... Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social. A l'évidence, activation est un mot clé. Il convient, autant que possible, de supprimer ou de corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi » (Vandenbroucke, 1999)⁴⁷⁷.*

Il n'en demeure pas moins que, sur un plan davantage analytique que normatif⁴⁷⁸, l'hypothèse de la constitution de l'Etat social actif permet de souligner les caractéristiques suivantes :

- Tout d'abord, proposer de maintenir l'utilisation de la terminologie d'Etat social, c'est avancer que, face à la question sociale, les pouvoirs publics n'ont pas définitivement abdiqué et reconnaître que les thèses néo-libérales n'ont pas tout emporté sur leur passage⁴⁷⁹ : plutôt que de s'engager dans la voie de la dénonciation d'une désertion des pouvoirs publics vis-à-vis de la question sociale renouvelée, on en vient à porter attention aux reconfigurations dont la puissance publique fait actuellement l'objet sur ces sujets : *« Il se cherche un nouveau mode de gouvernementalité de l'Etat autour de ce qu'on peut appeler « l'Etat social actif » qui correspond à l'exigence pour la puissance publique de répondre aux défis de la situation actuelle. Mais on voudrait aussi insister sur le fait que ce redéploiement des modes d'intervention est à la fois nécessaire et profondément ambigu » (Castel, 2009,*

⁴⁷⁶ Il s'appuie sur le travail mené dans le cadre de sa thèse en économie inspirée de la théorie de John Rawls.

⁴⁷⁷ Déclaration de politique générale, 12 octobre 1999.

⁴⁷⁸ Par analogie avec le travail de Paul Bernard et Julie Castonguay au sujet de la « cohésion sociale », on peut donc considérer que la notion « d'Etat social actif » est un « quasi concept », au sens d'une notion hybride fondée en partie sur une analyse de la situation tout en conservant une sorte d'indétermination la rendant assez flexible pour suivre les méandres de l'action publique (Bernard, Castonguay, 2010, p. 44).

⁴⁷⁹ Ainsi, en France, les observations rapportées au sujet du PNRU et du PNRE confirment que la puissance publique n'abandonne pas le terrain de la question sociale mais plutôt que des évolutions majeures affectent les orientations et les règles du jeu.

p. 215). Dans ce premier sens, se référer à l'Etat social actif invite à interroger et documenter le degré de collectivisation en train de se renégocier et donc l'acceptabilité et l'étendue des voiles d'ignorance à l'aune d'une nouvelle société du risque : « *Plus les membres de la communauté sont nombreux et hétérogènes, mieux les risques sont répartis : la bonne fortune des uns compense les ennuis des autres. Mais ces conditions mêmes - grand nombre et diversité - tendent à aiguïser les dilemmes de l'action collective puisqu'elles empêchent le contrôle mutuel et diminuent la solidarité communautaire* » (de Swaan, 1995, p. 18). Ainsi Tony Blair et Antony Giddens en viennent à considérer que « *les sociaux-démocrates doivent modifier leur conception du rapport entre risque et sécurité héritée de l'Etat-providence, et s'efforcer de développer une société de « preneurs de risque responsables » aussi bien dans les sphères de l'Etat, de la gestion d'entreprise et du marché* » (Blair, Giddens, 2002, p. 111).

- D'un point de vue substantialiste, qualifier d'actif cet Etat social permet de mettre en évidence « *le référentiel de l'investissement social* » qui s'installe dans les pays anglo-saxons, en réponse aux excès du néo-libéralisme des années 1980 (Palier 2005b, Dufour et al., 2008). Cette perspective réhabilite les dépenses sociales dans la mesure où elles sont orientées vers l'avenir, en particulier si elles misent sur « *la formation tout au long de la vie ; la priorité donnée aux générations futures (avec l'idée que les enfants d'aujourd'hui sont déjà en train de créer le monde à venir) ; la conviction que la réussite individuelle enrichit notre avenir commun et qu'ainsi, assurer le succès de l'individu bénéficie à la communauté dans son ensemble, pour aujourd'hui comme pour demain* » (Jenson, 2011, p. 22). Pour les gouvernants, se référer à l'investissement social permet ainsi, au moins sur un plan rhétorique, de dépasser les limites des approches par trop régressives sur le plan social et, en particulier, de légitimer les concentrations sur le sort des enfants pauvres (Faucher-King, Le Galès, 2007, p. 51), à travers des stratégies de lutte contre la mortalité infantile, de développement des modes de garde, de prévention éducative précoce et de lutte contre le décrochage scolaire. Les *Objectifs millénaires pour le développement* participent fortement à propager cette perspective d'investissement public vis-à-vis du capital humain (ONU, 2000, 2013)⁴⁸⁰.

Mettre en avant l'activation comme principe de l'Etat social revient ainsi à souligner le caractère systémique et les synergies existant entre d'une part, les transformations substantielles (dynamisation des individus, appel à la subjectivité, mobilisation des

⁴⁸⁰ Cette mise en exergue du capital humain participe à consolider l'idée de « *la centralité de la contribution des femmes au développement* ». Jane Jenson insiste alors l'importance d'interroger ce type de « ciblage genré » qui risque d'engendrer un renversement par rapport à l'orientation universaliste du welfare (Jenson, 2011, p. 29).

communautés locales...) et d'autre part, les modifications processuelles et organisationnelles (gouvernement à distance, agencification, contractualisme, appel à projets, évaluation...).

S'appuyant sur la philosophie individualisante et compassionnelle des droits de l'homme (Bec, 2007), cette recomposition paradigmatique prendrait cependant des formes diversifiées suivant les contextes nationaux, du fait de la différenciation historique des régimes de protection sociale, des répartitions antérieures de responsabilités entre acteurs publics et non publics, de l'inégale pénétration des thèses néolibérales en fonction des pays durant les années 1980-1990 et des cheminements réformateurs empruntés⁴⁸¹. C'est d'ailleurs ces différenciations que souligne Yves Surel quand il écrit : « *Les paradigmes structurant actuellement les politiques sociales sont indéniablement, au moins pour partie, un produit de l'activité cognitive et normative des institutions supranationales. Elles ne sont pour autant qu'un acteur parmi d'autres des processus de recomposition des politiques sociales, dont les effets sont souvent « filtrés » par les acteurs et les institutions nationales* » (Surel, 2010, p. 42).

Ainsi, à l'instar des travaux portant sur les « *régimes politiques* »⁴⁸², sur ceux qui à l'époque précédente ont été consacrés à l'Etat-providence (Esping-Anderson, 1999) ou encore à ce que peut être aujourd'hui la réflexion orientée vers les « *régimes de caring* » (Martin, 2014, p. 94), serait-il sans doute judicieux d'envisager que s'est engagée la constitution progressive de « *régimes différenciés d'Etat social actif* ». Le caractère plus ou moins autoritaire des stratégies anti-pauvreté, la place plus ou moins prise par le ciblage des populations, en particulier pour ce qui est des enfants, la manière dont les questions de genre sont abordées, le sort des classes moyennes en termes de délivrance des services et de transferts sociaux, le rôle des collectivités et du tiers secteur, l'importance plus ou moins prise par le pilotage par programmes dans la gestion de la question sociale ainsi que le degré d'autonomie professionnelle concédée aux intervenants sociaux font sans doute partie des variables permettant à terme de caractériser ces différenciations nationales.

⁴⁸¹ « Quand bien même la réforme de l'administration y a été moins radicale et moins politique que dans certains pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Etats-Unis, Canada) ou plus tardivement influencés par les idées du NMP que dans les pays scandinaves (Suède, Danemark, Norvège), la liste non exhaustive de ces séquences montre que la France n'échappe pas à un phénomène de transformation de son système administratif selon des modalités qui lui sont propres » (Bezès, 2009, p. 6).

⁴⁸² « Pour Charles Tilly, l'espace politique, ou plus précisément, l'espace étatique en Europe s'est construit, autour du phénomène national, à partir de la fin du Moyen Âge, au long d'un processus multiséculaire, dominé par la lutte pour trois ressources : la puissance militaire, le capital et la contrainte. Chacune de ces dimensions ne prend son sens et n'agit qu'à travers son inscription dans un territoire. Dans une logique à la fois diachronique et structurelle, Tilly explique comment différentes combinaisons entre ces trois ressources, sur des territoires donnés, ont abouti à la constitution de régimes politiques nationaux plus ou moins centralisés, dans des contextes de relations État-société spécifiques » (Giraud, 2012, p. 19). Retenons aussi que Eric Verdier définit un régime d'action comme « un agencement de principes politiques, de logiques d'acteurs, de règles et d'instruments » (Verdier, 2008, p. 118).

Un tel cadre analytique invite alors à regarder ce qu'il en est de la distribution du pouvoir et des modes de régulation entre les différents types d'acteur. En la matière, les inflexions qui sous-tendent cette notion d'Etat social actif vont dans le sens du renforcement de la centralité et d'un développement du pilotage plus ou moins à distance. Ainsi, Florence Faucher-King et Patrick Le Galès considèrent-ils que la Troisième voie s'est traduite en développant les capacités de direction du gouvernement tout « *en laissant davantage d'autonomie aux individus et aux organisations au sein d'un système de contrôles renforcés* » (Faucher-King, Le Galès, 2007, p. 16.). C'est aussi ce que tend à montrer le travail de Patrick Hassenteufel et de William Genieys, au sujet des élites du Welfare⁴⁸³, mettant en lumière en France, en Allemagne et en Angleterre, l'existence de programmes qui « *reposent sur une volonté de réaffirmer l'autorité et l'autonomie de l'État par des modes de gouvernement à distance de l'action publique fondés sur le renforcement des règles pesant sur les acteurs non-étatiques et sur de nouveaux moyens de surveillance, de contrôle, d'évaluation et de sanction de ces acteurs, emblématisés par les agences de régulation* » (Genieys, Hassenteufel, 2012, p. 112)⁴⁸⁴.

➤ Cohésion sociale versus sanitarisation du médicosocial

Avec le chantier de la réforme de l'Etat, entendant retrouver de la substance et des capacités d'action, la nouvelle organisation de l'administration déconcentrée privilégie désormais l'échelon régional au détriment de l'échelon départemental : « *L'Etat a donc choisi la région comme son territoire de projection dominant : c'est là qu'il regroupe ses forces, c'est là qu'il situe le centre de gravité de ses services, c'est là qu'il entend contrôler l'espace et les populations qui y vivent. L'Etat départementalisé semble avoir vécu...* » (Lafore, 2011, p. 66). S'ajoutant au « *dépoussiérage* » des cadres étatiques issus de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et à côté des réformes de protection sociale, la mise en place des nouveaux instruments issus de la loi du 21 juillet 2009 « *portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires* » (HPST) est un des marqueurs de cette transformation française de la gestion de la question sociale.

⁴⁸³ « *La comparaison nous a donc conduit à distinguer trois catégories d'acteurs programmatiques à partir de leurs ressources : les élites (cas français), les coalitions (cas allemand) et les équipes (cas anglais). Si ces groupes se distinguent soit en termes d'unité, soit en termes d'inscription dans la durée, ils sont structurés par un programme de changement qu'ils portent et qui réoriente l'action publique en renforçant leurs positions. Les différentes catégories d'acteurs programmatiques gouvernent bien des domaines d'action publique* » (Genieys, Hassenteufel, 2012, p. 106).

⁴⁸⁴ Concernant plus précisément le cas français, ces deux auteurs montrent que la conjonction de trois générations de hauts fonctionnaires, spécialisés dans le domaine de la protection sociale, permet de mettre l'accent sur un « *retour de l'Etat* » en privilégiant une approche financière et rationalisatrice de la dépense sociale et une critique du paritarisme, tout en se prémunissant d'une trop grande reprise en main du secteur par le Ministère du budget (Genieys, 2010 – Genieys, Hassenteufel, 2012).

Dorénavant, le pilotage des affaires sociales est scindé entre les interventions sociales qui sont du ressort ministériel de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et les activités médico-sociales qui, elles, se retrouvent dans le champ des Agences régionales de santé (ARS). Ce découplage s'accompagne d'un mouvement de concentration : dans les deux cas, la création des nouvelles instances se fait par absorption de nombreuses structures⁴⁸⁵.

Sous l'impulsion des Préfets de Région et des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), le premier ensemble vise à regrouper le travail social généraliste, l'hébergement d'urgence, la lutte contre les ségrégations urbaines, la prévention des discriminations et l'animation socio-éducative. Ici, la notion de « *cohésion sociale* » tend à renouveler les cadres d'action. Cependant, dans ce domaine, l'Etat n'est que rarement opérateur. Producteur de normes, il doit composer avec les départements ainsi qu'avec les communes et les intercommunalités, tout en encourageant le dynamisme des associations. Garant de l'accès aux droits et de l'égalité de traitement, il veille aux équilibres territoriaux et se doit d'encourager les synergies entre politiques qu'elles soient sportives, socio-culturelles, socio-éducatives ou encore sociales.

Le second ensemble est organisé en référence aux ARS. Opérationnelles au 1^{er} juillet 2010, elles sont responsables de la planification régionale et de la programmation financière, tant du point de vue sanitaire que médicosocial. Elles arrêtent les Schémas régionaux d'organisation médico-sociale (SROMS) et les Programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC). Ces composants du Projet Régional de Santé (PRS) s'appuient sur des « territoires de santé » et peuvent donner lieu à des « contrats locaux » avec les collectivités locales. Les ARS ont aussi la charge de délivrer les autorisations, de contrôler le fonctionnement des ESMS relevant des financements de l'assurance maladie et celui des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ Au niveau national, la DGCS est créée par décret en 2010, sur les bases de la Direction générale de l'action sociale (DGAS), de la Délégation interministérielle à la famille, du Service du droit des femmes ou encore de la Délégation à l'innovation et à l'économie sociale. La création des DRJCS s'inscrit dans un resserrement des services déconcentrés, la représentation de l'Etat passant en région d'une vingtaine de structures à huit grands pôles. L'ARS vise à rassembler les fonctions jusqu'à lors exercées par les pôles « santé » des DDASS et des DRASS, les Agences régionales d'hospitalisation (ARH), les Unions régionales des caisses d'assurances maladie (URCAM), les Missions régionales de santé (MRS), les Groupements régionaux de santé publique (GRSP) et une partie des services régionaux des trois régimes d'assurances maladie.

⁴⁸⁶ Les ARS sont compétentes en ce qui concerne les établissements pour enfants handicapés (CAMSP, CMPP, IMP, SESSAD, IMPRO, ITEP...), pour personnes âgées (EHPAD, SSIAD) et pour personnes handicapées (Foyers d'accueil médicalisé, MAS...) ainsi que pour les centres ressources, les établissements expérimentaux et les structures œuvrant dans le domaine des addictions. Le Président du Conseil général garde la responsabilité des établissements relevant de la protection de l'enfance et les établissements non médicalisés pour les personnes âgées et handicapées ; le Préfet de Région est compétent pour les services de protection juridique des majeurs et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ; ces deux dernières autorités sont conjointement responsables des établissements et services relevant de la Protection judiciaire de la jeunesse.

- La première caractéristique des ARS concerne le recouvrement de l'action médico-sociale par le sanitaire. N'ayant pas accepté de faire figurer l'action médicosociale dans la dénomination de l'agence, Roselyne Bachelot déclare, en 2009, dans le cadre des débats sur la loi HPST, que « *préserver les spécificités du secteur social, ce n'est pas perpétuer des cloisonnements qui n'ont plus lieu d'être* » (Sénat, 20 mai 2009). La Ministre refuse ainsi d'entériner le bicéphalisme demandé par les associations sociales et par une partie des sénateurs. En cela, elle se cale sur la définition extensive de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui intègre dans un même ensemblier les soins, la santé publique et les accompagnements médico-sociaux.
- La deuxième caractéristique de ces établissements publics réside dans la concentration des pouvoirs opérationnels dans les mains de leurs Directeurs généraux⁴⁸⁷. Nommés en Conseil des Ministres, ils se retrouvent sous la tutelle directe du Ministre chargé de la santé et sont donc autonomes vis-à-vis des échelons déconcentrés de l'Etat. Certes, les Préfets de région président les Conseils de surveillance des agences⁴⁸⁸ mais ces organes n'ont pas à être consultés sur les schémas et programmes arrêtés par les ARS. Pour le gouvernement, cette restriction garantit « *la nécessaire liberté qui doit rester au directeur général pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques* » (DPAS, 21 septembre 2009).
- Si la représentation des usagers apparaît renforcée, les organismes gestionnaires d'établissements et de services sont écartés des lieux où se décide la régulation : c'est la troisième caractéristique du modèle de gestion qu'introduisent les ARS. Les représentants des patients, des personnes âgées et des personnes handicapées siègent à côté de l'Etat, des collectivités et des organismes de sécurité sociale au sein du Conseil de surveillance, alors que les opérateurs en sont exclus au motif qu'ils ne peuvent être à la fois juges et parties⁴⁸⁹. Les organisations gestionnaires perdent ainsi une part de l'influence qu'elles avaient conquise depuis la loi de 1975 et à travers leur participation pleine et entière aux Commissions régionales d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) qui, elles, sont supprimées.

Les créations, transformations et extensions des ESMS relevant de financements publics sont désormais soumises à des appels à projet et à la logique du mieux-disant. Ainsi, devant la

⁴⁸⁷ Les ARS compteraient entre 300 à 400 agents pour les plus petites et entre 800 à 1000 agents pour les plus importantes. (DPAS, 2009)

⁴⁸⁸ Il est aussi significatif qu'il ait été prévu que ce Conseil de surveillance puisse être présidé par une personnalité qualifiée, et non le Préfet de Région. Cette disposition expérimentale mais non encadrée dans le temps a été rejetée par le Conseil constitutionnel.

⁴⁸⁹ Leur représentation se retrouvera cantonnée à la seule « Conférence régionale de la santé et de l'autonomie » dont les travaux ne sont que consultatifs.

CNSA en mai 2008, le ministre Xavier Bertrand déclare-t-il qu'il s'agit de « *faire émerger une offre de qualité au meilleur coût possible* ». Il est somme toute logique que cette mise en concurrence systématique inquiète fortement les associations. Elles redoutent des cahiers des charges trop détaillés, une standardisation des réponses et le développement d'une régulation essentiellement économique et instrumentale. C'est aussi ce que souligne Robert Lafore quand il met en avant que le statut juridique des opérateurs se retrouve neutralisé : « *Qu'il s'agisse d'un établissement public, d'une société commerciale ou d'une association, les institutions disparaissent derrière leurs actions. C'est là un renversement total par rapport à la tradition française, qui inclinait à penser qu'il convient d'abord d'instituer un organe (une personne morale) dont les fonctions s'ensuivent...* » (Lafore, 2010, p. 71).

Bien que les groupements de coopération sociale et médicosociale (GCSMS) soient facultatifs, le nouveau dispositif incite aussi au rapprochement entre structures. En effet, les assouplissements offerts par les Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) qui permettent de minimiser les contraintes liées à l'annuité budgétaire et donnent délégation aux directeurs généraux d'arrêter la tarification de chacun de leurs établissements, sont réservés aux seuls établissements de grande taille.

Concomitamment à cette mise en compétition et à l'encouragement des regroupements, la toile de l'évaluation se tisse progressivement. La loi de 2002.2 a introduit l'obligation des évaluations internes et externes dans le champ des ESMS et ce, sur la base de procédures, de recommandations et de bonnes pratiques. La publication de recommandations par l'Agence nationale d'évaluation sociale et médicosociale (ANESM) et l'identification des structures habilitées à effectuer les évaluations externes contribuent à ce déploiement⁴⁹⁰ (ANESM, 2013).

La notion de performance se diffuse donc dans le secteur social et médicosocial. Avec la création des ARS, les actions médico-sociales « bénéficient » des apprentissages managériaux qui se sont opérés, ces dernières années, dans le domaine de la gestion hospitalière. La passation des contrats d'amélioration des pratiques de santé, le développement - en référence au code de la consommation - des certifications ainsi que la création de l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP) alimentent cette perspective.

⁴⁹⁰ Entre 2008 et 2013, ce ne sont pas moins de 33 recommandations qui ont été produites par l'ANESM, dans le cadre d'une méthode dite du consensus formalisé. Fin 2009 et début 2010, une dizaine de journées interrégionales puis une journée nationale ont été organisées par l'ANESM avec le soutien financier de la CNSA afin d'encourager la dissémination de ce matériel doctrinal et son appropriation méthodologique par les acteurs de terrain. Lors de son enquête 2012 par échantillonnage (4 215 ESMS), l'ANESM estime que 93% des ESMS se sont engagés dans un processus générique d'évaluation dont 71% spécifiquement dans une évaluation interne (ANESM, 2013, p. 4). D'autre part, l'ANESM indique qu'au 30 juin 2013, près de 5000 évaluation externes seraient effectives.

C'est donc l'ensemble de ces évolutions qui font dire à Dominique Balmay, Président de l'UNIOPSS, que deux courants différents traversent ces réformes : *« il y a un appel au marché assez fréquent et un renforcement de la présence de l'Etat dans la conduite des politiques sociales. Libéralisme associé à du jacobinisme. De ce point de vue, la loi HPST offre un contraste intéressant avec, d'un côté, la quasi-généralisation des procédures d'appel d'offres et, de l'autre, le pouvoir quasiment sans contre-pouvoir accordé aux directeurs d'ARS »* (Balmay, 2009, p. 2.).

Bénéficiant du label de la modernité, les évolutions structurelles et les nouveaux outils contribuent à traduire dans notre espace républicain, les principes du New public management⁴⁹¹ (Faucher-King, Le Galès, 2007 - Bezès, 2008 - Benamouzig, Besançon, 2008) :

- La mise en avant de la satisfaction des usagers, la personnalisation des services et des accompagnements⁴⁹², la référence aux bonnes pratiques et le développement des indicateurs véhiculent des valeurs d'individualisation, de rationalité et de compétence tandis que la distinction des scènes - actions médicosociales / politiques de cohésion sociale - introduit un effet de rupture avec le mode antérieur.
- La séparation entre fonctions stratégiques et fonctions opérationnelles transforme la structure de l'administration et la création d'unités administratives autonomes, fragmente les bureaucraties verticales, tout en remettant en cause le principe de carrière dans la fonction publique.
- Le recours systématique aux mécanismes de marché s'accompagne d'objectifs contractualisés et l'évaluation des performances nécessite de renouveler les formes traditionnelles de l'inspection et du contrôle. La constitution d'une gestion par agences (ACSE, ARS, ANESM...) apparaît significative d'un Etat qui se transforme en profondeur et tout à la fois, tente de reprendre la main sur une action sociale qui aurait été trop co-gérée avec les acteurs locaux⁴⁹³.

⁴⁹¹ Développé par sédimentations successives, le NMP représente une « sorte de puzzle doctrinal constitué d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE » (Bezès, 2009, p. 3).

⁴⁹² La logique de la personnalisation implique la participation des consommateurs à la définition des qualités du service recherché aussi bien dans le domaine de la formation, de l'aide sociale ou encore des soins médicaux, faisant ainsi passer au second plan les revendications syndicales et celles émanant des fournisseurs de services. (Faucher-King, Le Galès, 2007, p. 147).

⁴⁹³ La santé constitue un secteur de prédilection pour le développement des agences, en témoigne par exemple l'agence nationale de recherche sur le sida, l'agence du médicament, l'agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé transformée en Haute autorité de santé.... Dans un secteur affecté par l'apparition du VIH, l'affaire du sang contaminé ou encore l'encéphalite bovine, leur création vise d'abord à rétablir la confiance de l'opinion publique en ouvrant l'expertise publique à des acteurs placés hors de l'administration traditionnelle et favorisant une gestion réactive des risques sanitaires. A partir de la production de recommandations, elles introduisent progressivement la notion de références et de bonnes pratiques, ce qui débouche progressivement sur des procédures d'accréditation et de labellisation des opérateurs. Situées en

En définitive, loin de signifier une déliquescence de la puissance publique, ces éléments viennent plutôt témoigner du « *souci de soi de l'Etat* », de « *cette production croissante de savoirs et de normes destinés à fabriquer un Etat toujours plus rationnel* » (Bezes, 2009, p. 477).

➤ Limitations et réorganisations de l'action sociale départementale

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles vient confirmer la compétence des Conseils généraux dans le domaine social⁴⁹⁴, en particulier en leur confiant le rôle de pilote dans le domaine du développement social, ainsi que dans ceux de l'aménagement numérique et de la solidarité territoriale.

Cependant, malgré cet affichage, cette responsabilité reste relative :

- D'une part, comme bon nombre de collectivités, les marges d'action des Conseils généraux se retrouvent actuellement impactées par une augmentation de la demande sociale concomitamment à une compression de leurs ressources. Cette compression est le corollaire de la crise financière, des limitations récentes en matière de compétences fiscales et de la diminution annoncée des dotations budgétaires en provenance de l'Etat. Ainsi, la charge nette des dépenses départementale d'action sociale - c'est-à-dire des dépenses nettes moins les versements reçus de la part de l'Etat⁴⁹⁵ - est-elle passée de 11,8 milliards en 2001 à 22,7 milliards en 2010 : « *Après deux années d'une augmentation moindre des dépenses sociales, la tendance constatée en 2010 comme en 2009 confirme la*

périphérie de l'administration, elles sont reliées directement aux cabinets ministériels et participent à marginaliser les administrations en périphérie desquelles elles sont implantées (Benamouzig, Besançon, 2008). « *Alors que ces agences participent d'une recomposition de l'expertise, notamment dans un souci initial de plus grande ouverture (sans que les termes de celle-ci n'aient toujours été clairement précisés), elles tendent progressivement à s'engager dans une procéduralisation toujours plus poussée de l'expertise* » (Borraz, 2008, pp. 193).

⁴⁹⁴ La loi N°82-213 du 2 mars 1982 a supprimé la tutelle administrative (contrôle préfectoral a priori) et a transféré l'exécutif du département du Préfet au Président du Conseil général. Les lois N°83-8 du 7 janvier 1983 et N°83-663 du 22 juillet 1983 organisent la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et celle du N°86-17 du 6 janvier 1986 adapte la législation sanitaire et sociale en fonction de ces transferts. La loi N°2003-276 du 28 mars 2003 consacre le principe de subsidiarité et la loi N°2003-1200 du 18 décembre 2003 transfère la charge du RMI de l'Etat au département. La loi N°2004-8009 du 13 août 2004 procède à des nouveaux transferts en direction des départements : pilotage et coordination des politiques sociales locales, fonds d'aide aux jeunes... La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance confirme le rôle central du Président du Conseil général alors qu'à cette même date, la loi N 2007-308 portant réforme de la protection juridique des majeurs confie au département la gestion d'une nouvelle mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).

⁴⁹⁵ Concours de la Caisse nationale pour l'autonomie (CNSA) en compensation de la PCH créée en 2006 et de l'APA versée depuis 2002 - Transfert de la Taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP) et versement du Fond de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) en contrepartie du transfert du RMI-RSA depuis 2004. Pour une analyse plus approfondie de la place de l'action sociale dans les finances départementales, voir le travail réalisé conjointement par l'ADF et DEXIA en collaboration avec l'observatoire SFL-Forum (2012).

reprise d'une croissance forte [des dépenses] telle qu'on pouvait l'observer jusqu'en 2006 [...] nous traversons une crise qui contribue fortement à l'augmentation de la demande de soutien d'une part importante de nos concitoyens. L'évolution des recettes est très aléatoire. La réforme fiscale diminue le pouvoir des Départements. Par ailleurs le marché immobilier conditionne l'équilibre des budgets, la ressource des droits de mutations étant en outre très inégale selon les Départements » (ODAS, 2011, p. 3)⁴⁹⁶.

- D'autre part, les prérogatives dévolues à cet échelon d'action publique connaissent de fortes limitations. Envisagée pour 2015, la suppression de la clause de compétence générale va dans le sens de ce resserrement mais surtout, derrière l'affichage du rôle de chef de file de l'action sociale, il est patent que les Conseils généraux restent essentiellement des gestionnaires de dispositifs décidés par l'Etat plutôt que des acteurs pouvant déployer des stratégies indépendantes. Ils ne peuvent pas décider des niveaux de prestations à servir (revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH)...) ni, dans la plupart des cas, transformer fondamentalement la nature des services à rendre (Aide sociale à l'enfance (ASE), Protection maternelle et infantile (PMI), Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)...) ⁴⁹⁷.
- Enfin, leur supposée suprématie dans le domaine social est désormais largement questionnée par la prise en main d'une bonne partie du secteur médico-social par les Agences régionales de santé. Ainsi, dans les relations aux opérateurs médicosociaux, la parole départementale nécessite d'être coordonnée avec celle émanant de ce nouvel acteur étatique régional peu facile à apprivoiser car évoluant à distance du modèle préfectoral et notabiliaire classique (Lafore, 2011, p. 73).

Dans ce contexte d'autonomie contrainte, confrontés à une demande sociale en augmentation, connaissant des difficultés pour prioriser leurs interventions, les Conseils généraux cherchent des marges de manœuvre en développant le contrôle de gestion⁴⁹⁸ et en adoptant de nouvelles

⁴⁹⁶ Les dépenses d'action sociale se répartissent globalement en quatre postes relativement équivalents soit en 2010, RSA (24%), personnes âgées (21%), famille et protection de l'enfance (20,4%), Personnes handicapées (18,6%) auxquels il convient d'ajouter 16% de dépenses autres dont les frais de personnels (ODAS, 2011, p. 5). Ce que représente ces dépenses d'action sociale est très inégal suivant les départements : en effet, leur total par département et par habitant varie entre 324 et 901€ (642€ si on ne tient pas compte de l'outremer) représentant de 40% à près de 70 % des dépenses de fonctionnement (ADF, Dexia, 2012, p. 14).

⁴⁹⁷ En conclusion d'une recherche sur la construction des politiques d'action sociale au sein des départements Caroline Helfter diagnostique « des espaces de liberté plus importants en matière d'enfance et d'insertion que de logement et de dépendance » (Helfter, 2010, p. 87).

⁴⁹⁸ « Cela passe par des arbitrages en faveur des dépenses de prise en charge immédiate au détriment des dépenses soutenant les efforts de prévention [...] Avec la prégnance d'une approche plus gestionnaire que stratégique de l'action départementale, les départements pourraient perdre leur principal atout au moment où l'organisation administrative française est fortement impactée par la réforme territoriale » (ODAS, 2011, p. 2).

formes organisationnelles. Alors que la logique sectorielle avait présidé à l'organisation administrative des départements, ces dernières années, nombreux sont donc ceux qui s'écartent de ce modèle historique. Ainsi, l'examen national des institutions départementales révèle-t-il une différenciation des Conseils généraux en fonction de trois scénarios distincts, chacun correspondant à un mode de pilotage de l'action sociale et de management du travail social assez différent (ODAS, 2009) :

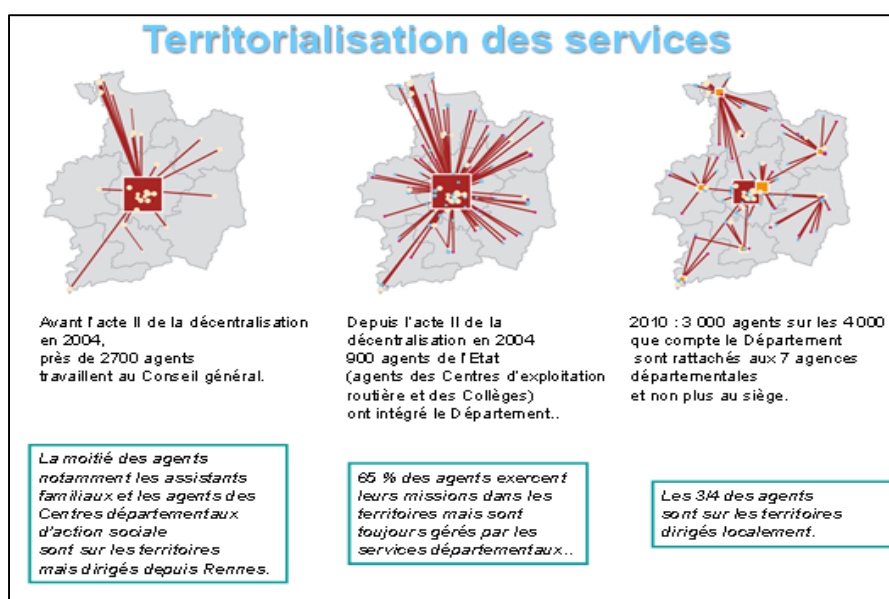
- Dans la première scénario unitaire et sectoriel, un pôle « Action sociale » rassemble traditionnellement trois grands services : enfance famille – insertion – autonomie. A un échelon infra-départemental, les activités mises en œuvre au sein des circonscriptions d'action sociale restent organisées classiquement autour des missions du service social de polyvalence de secteur, de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la protection maternelle et infantile (PMI). Dans cette logique historique, l'encadrement de proximité continue d'être envisagé sur une facture très catégorielle et se retrouve relié à des services départementaux ad hoc.
- Le second scénario correspond à une transformation progressive. Il se fonde sur l'élargissement et l'hybridation intersectorielle : un pôle plus large, par exemple « Cohésion solidarité », regroupe l'action sociale mais aussi l'éducation, la jeunesse, le sport, la culture... Reliées à ce pôle départemental⁴⁹⁹, les entités infra-départementales, nommées génériquement « unités territoriales d'action sociale » (UTAS), ont vocation à porter des stratégies de développement social.
- Le troisième scénario, celui de la transformation en rupture, se veut fondamentalement territorial, transverse et multipolaire. Au niveau du siège départemental, un pôle « Territoires » organise et encadre l'ensemble des services locaux de mise en œuvre et ce, quels que soient les différents métiers occupés. Des références plus fonctionnelles restent alors assurées par des Pôles thématiques « Egalité des chances », « Solidarité ». Les UTAS sont la responsabilité d'Agences territoriales qui intègrent les différents services. La création de ces instances polyvalentes installe, dès le niveau infra départemental, un échelon hiérarchique généraliste, selon une logique qui rompt avec la traditionnelle chaîne hiérarchique spécifique, à laquelle les travailleurs sociaux et intervenants médicaux sont extrêmement attachés.

On remarque que les deux scénarios transformateurs se distinguent par une plus ou moins grande intégration des services, par le maintien ou la très forte relativisation, dans le domaine

⁴⁹⁹ On retrouve ce scénario dans les actuelles évolutions associatives : regroupement de sites pour permettre la constitution de plateaux techniques conséquents, émergence de pôles intégrés reliés aux fonctions de siège.

de l'action sociale, de l'encadrement hiérarchique endogène, par la persistance de la thématisation ou par la mise en place d'une polyvalence des organisations infra-départementales. Mais que ce soit dans une perspective de progressivité ou dans une stratégie de rupture assumée, l'intersectorialité et l'agencification font partie des nouveautés qui, portées par une nouvelle génération de directeurs généraux des services (DGS) et de directeurs généraux adjoints (DGA), viennent questionner la place occupée par l'action sociale et celle reconnue au travail social généraliste. C'est dans ce contexte de transformation organisationnelle que nous avons été amené, depuis plusieurs années⁵⁰⁰, à intervenir auprès du Conseil général d'Ille et Vilaine dont les services venaient de faire l'objet d'une réorganisation en profondeur (2007-2008) qui, comme le montre la figure N°28, correspond au troisième scénario précédemment décrit.

Figure N°28.
Implantation des services et localisation des moyens humains :
 Conseil général d'Ille-et-Vilaine.



⁵⁰⁰ Voir Annexe 1.11. Dans un premier temps, en décembre 2009, nous avons animé un séminaire en direction de l'encadrement afin de préparer l'ouverture des 7 agences départementales. Dans un second temps, avec Eugénie Terrier, nous sommes intervenus pendant une année dans le cadre des Etats généraux de l'action sociale départementale (2010-2011). Depuis avril 2012, avec l'équipe du PREFAS et avec deux contributeurs scientifiques extérieurs (Catherine Sellenet, CREN Université de Nantes, Astrid Hirschelmann, CIAPSH, Université de Rennes 2), nous animons, un processus de recherche-action tournée vers la promotion d'expérimentations dans le domaine de la protection de l'enfance et aussi dans celui du développement de l'expertise socio-territoriale (Duchesne, Mainguet, Rouzeau, Terrier, 2013).

➤ *Le travail social généraliste et la protection de l'enfance entre tensions et innovations*

Du fait de la crise financière, économique et sociale, les travailleurs sociaux expriment le sentiment d'être confrontés à une forte augmentation de la demande sociale. En Ille et Vilaine, vient s'ajouter un sentiment assez vif de déstabilisation et d'insécurité professionnelle lié à la profonde réorganisation des services qui vient d'être effectuée : reconfiguration du siège en Pôles essentiellement fonctionnels, création d'agences locales, transformation des chaînes hiérarchiques, reconfiguration systématique des postes de travail, mouvement généralisé de réaffectation des personnels...

Au printemps 2010, l'équipe d'un des vingt centres départementaux d'action sociale (CDAS) dénonce la dégradation des conditions de travail, met en avant l'impossibilité de faire face aux missions de protection de l'enfance et fait connaître sa défiance envers une administration centrale et ses projets souvent qualifiés d'inutilement « technocratiques ». Progressivement, ce mécontentement prend de l'ampleur et débouche sur un mouvement social relativement inédit dans le domaine de l'action sociale départementale : assemblées générales des personnels, débrayage, grève, boycott de la démarche de projet de service...

Au début de l'été 2010, sur proposition syndicale, la présidence du Conseil général accepte que soient organisés des Etats généraux de l'action sociale départementale. Il s'agit de renouer le dialogue entre les différentes parties, d'animer des espaces d'échanges en vue d'un diagnostic partagé et de faire des propositions d'amélioration. C'est dans ce cadre que nous nous voyons confié, entre septembre 2010 et juillet 2011, le rôle d'accompagnateur externe de cette démarche⁵⁰¹. C'est l'occasion, entre autre, de recueillir et de croiser toute une diversité de matériaux émanant d'investigations organisées en direction de plusieurs centaines d'agents du Conseil général d'Ille et Vilaine⁵⁰². Les principaux enseignements que nous retirons de l'enquête participative concernent les points suivants (Rouzeau, Terrier, 2011) :

- S'ajoutant à une charge émotionnelle déjà très prégnante dans ce secteur professionnel, le constat d'une surcharge de travail est dénoncé, débouchant dans bien des cas sur le

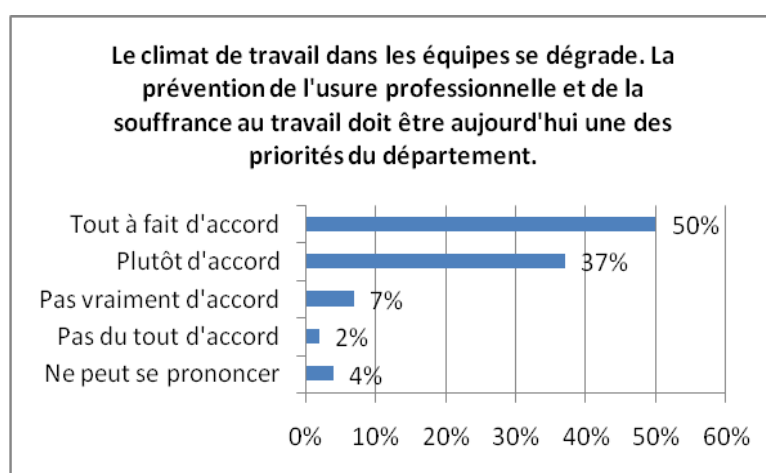
⁵⁰¹ Cette intervention s'est effectuée dans le cadre original d'un co-mandatement émanant du Président du CG 35 et de l'Intersyndicale (SUD, CGT, CFDT).

⁵⁰² Voir Annexe 1.11.a. Questionnaire en ligne (154 répondants – 87% non encadrants, 17% encadrants), votations sur 30 appréciations diagnostiques lors d'une première séance plénière, le 6 décembre 2010 (350 participants – 66% non encadrants, 25 % encadrants, conseillers techniques, coordinateurs, 9% autres dont élus), 6 réunions territoriales (150 participants), 300 contributions écrites, seconde séance plénière, le 6 juin 2011 (400 participants) (Rouzeau, Terrier, 2011).

sentiment de mal faire son travail. De plus, la multiplication des tâches administratives est mise en avant comme un facteur de perte de sens du travail par les intervenants.

- Le secteur de la protection de l'enfance apparaît particulièrement impacté par l'augmentation de la charge de travail et l'usure professionnelle. La phase de diagnostic fait remonter des constats tels que des enfants et des adolescents de plus en plus en difficulté (agressivité, troubles psychiatriques, etc.), une augmentation importante du nombre de mineurs étrangers isolés, une mission d'Aide Sociale à l'Enfance aux prises avec une augmentation plus rapide des prises en charge que des moyens alloués.
- Les intervenants sociaux insistent sur le fait que la gestion de l'action sociale départementale est trop descendante et que les réalités de terrain ne sont pas assez prises en considération. Ceci s'accompagne d'une très forte défiance vis-à-vis de l'administration perçue comme faisant écran et déformant les relations possibles entre les travailleurs sociaux et les élus. En outre, l'accompagnement par les encadrants de proximité est jugé assez insatisfaisant, posant la question de la formation des cadres et critiquant la non spécificité des méthodes de management utilisées dans le secteur social.
- Confirmant les sentiments de dégradation des conditions de travail, de déqualification professionnelle et d'insécurité institutionnelle, 87% des participants à la première séance plénière considèrent que, désormais, la prévention des risques psychosociaux doit être une priorité au sein de l'organisation départementale.

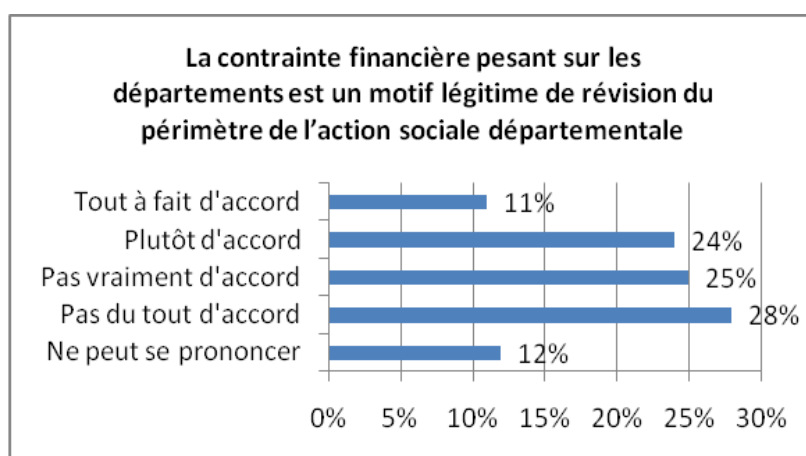
Figure N°29. Usure, souffrance au travail
350 votations - CG35 (2010)



Face à ces constats, le dispositif de concertation aboutit à proposer toute une série d'ajustements organisationnels: *Redimensionnement des CDAS afin de ne pas dépasser 35 personnes, renforcement de la formation des nouveaux arrivants, stabilisation minimale de deux ou trois ans sur un poste, développement des réseaux métiers, création d'une plateforme départementale de recherche des lieux d'accueil ASE...* Généralement assez bien accueillies par les élus et la direction générale, ces propositions font actuellement l'objet d'un plan pluriannuel de mise en œuvre.

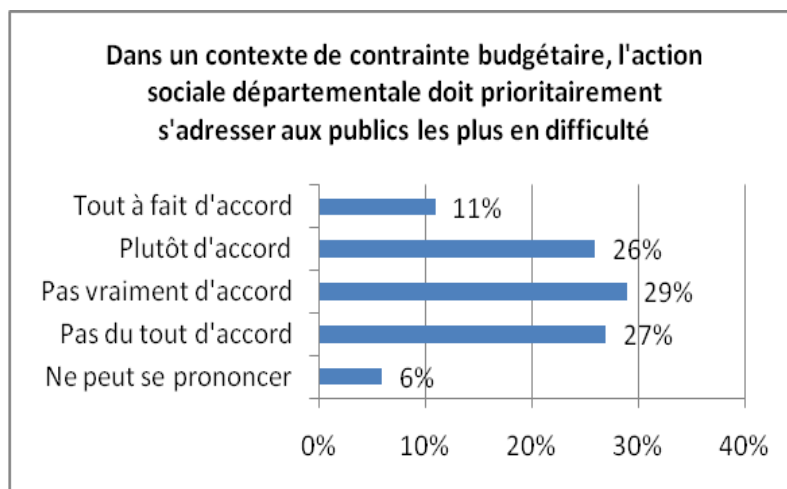
Cependant, dès qu'on entre dans le contenu des évolutions stratégiques que devrait connaître l'action sociale, alors les pistes évoquées sont très loin de faire l'unanimité. Tout d'abord, l'hypothèse d'engager, du fait des contraintes financières, un redimensionnement de l'action sociale et du travail social généraliste entraîne l'expression de points de vue très clivés (35% favorables, 53% défavorables) (figure N°30).

Figure N°30.
Contrainte financière et évolution du périmètre de l'action sociale
350 votations - CG35 (2010)



Ensuite, bien que le souhait de voir des priorités plus clairement affichées soit fortement mis en avant, la nature de ce qui pourrait guider cette priorisation divise nos interlocuteurs. A ce titre, par exemple, renforcer l'attention en direction des personnes les plus défavorisées apparaît comme un sujet véritablement controversé : si 37 % des professionnels y sont plutôt favorables, 56% s'y opposent plus ou moins fortement (figure N°31).

Figure N°31.
Vers une priorité vis-à-vis des personnes les plus en difficulté ?
 350 votations - CG35 (2010)



Enfin, parmi les sujets qui divisent aussi les agents du Conseil général en charge de l'action sociale, on retrouve aussi le fait de demander une contrepartie à l'usager en échange d'une prestation (33% favorables, 52% non favorables) et l'intérêt qu'il y aurait à davantage harmoniser les pratiques et modes d'intervention (25% favorables, 57% non favorables).

Face aux clivages repérés concernant les évolutions souhaitables, finalement les voies de passage apparaissent davantage du côté de l'animation d'un travail réflexif permanent que du côté des arbitrages sociopolitiques pouvant être posés de manière très générique. Il s'agirait donc de soutenir plus avant les démarches d'analyse de pratiques et de supervision et, aussi, de développer l'expertise socio-territoriale, en particulier à travers des dynamiques articulant diagnostics locaux, expérimentations⁵⁰³ et évaluations. Pour ce faire, il est envisagé de mettre en place des espaces de concertation au niveau local pour que les différents professionnels du Conseil général se rencontrent, travaillent en circuits courts avec les élus et élaborent des stratégies d'interventions davantage adaptées aux spécificités des territoires. Dans cette optique et si l'importance de coopérations avec la recherche apparaît souhaitable, nos interlocuteurs craignent cependant de se voir imposer des outils non adaptés et trop rigides.

⁵⁰³ Ainsi recourir à des expérimentations - c'est-à-dire à « des expériences placées sous contrôle, en vue de vérifier des hypothèses » (Jouen, 2008, p. 1) – permet-il d'explorer des voies alternatives par rapport aux politiques, dispositifs et pratiques en place. La notion d'expérimentation désigne alors « une expérience placée sous contrôle visant à tester - sur une échelle réduite et pendant une durée limitée - une nouvelle manière de faire, une hypothèse d'intervention novatrice afin d'en apprécier les avantages et inconvénients, de l'améliorer avant de la généraliser ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente » (CREDOC 2009). Concernant l'origine anglo-saxonne de l'expérimentation sociale et sa diffusion actuelle en France, voir les contributions d'Elisa Chelle et de Majorie Jouen dans le numéro d'*Informations sociales* récemment consacré à la notion d'innovations sociales (N°174, 2012).

En 2010 et 2011, ces Etats généraux ont donc donné lieu à l'expression d'un profond malaise dû à des conditions d'exercice qui, objectivement, se tendent mais aussi à une défiance qui s'installe entre intervenants de terrain et directions⁵⁰⁴. Les premiers considèrent qu'ils doivent garantir un certain nombre d'invariants indispensables à la qualité intrinsèque des accompagnements sociaux (*valeurs du service public pour tous, approche globale et préventive, bienveillance et créativité, suivi dans le temps et acceptation inconditionnelle de l'autre, autonomie professionnelle...*), invariants liés à la constitution socio-historique du travail social et de l'action sociale. Les seconds sont davantage engagés dans un travail de réforme afin que l'action sociale évolue en phase avec la logique de « l'Etat social actif » en train de s'installer (*rationalisation des organisations et priorisation des interventions, harmonisation des modes de faire, dynamisation des solidarités de proximité, accompagnements limités dans le temps et centrés sur les solutions, performance, traçabilité et suivi qualité...*).

Lors des multiples rencontres qui ont ponctué ces Etats généraux, ce clivage est apparu réellement opérant, potentialisant et conflictualisant ce champ de l'action sociale. Cependant, s'il traverse effectivement certaines des prises de position des acteurs en place, il convient aussi de prendre en compte qu'il résulte, pour une part, d'un jeu de représentations des uns envers les autres, représentations qui produisent des effets homogénéisants et déformateurs. A cet effet, soulignons que s'il existe des travailleurs sociaux sensibles à l'esprit de réforme, il n'en est pas moins vrai que, comme le montre le travail de Jean-Robert Alcaras, Christelle Marchant, Guillaume Marrel et Magalie Nonjon, l'appropriation des impératifs de performance sociale est loin d'être homogène chez l'ensemble des responsables en charge de l'action sociale départementale (Alcaras et al., 2011, 2014)⁵⁰⁵.

⁵⁰⁴ C'est aussi cette tension que Roger Bertaux et Philippe Hirlet soulignent : « *Le champ social est traversé par un conflit majeur, même si dans beaucoup d'endroits il demeure larvé : les décideurs et les personnels en charge de l'action auprès des publics sont très loin de partager les mêmes conceptions en matière d'intervention sociale [...] Chaque fois que c'est possible, c'est-à-dire dans les rapports de face à face avec la personne en difficulté, là où l'employeur est dans l'incapacité de contrôler vraiment le contenu du travail réel, le travailleur social met en œuvre le type de travail qu'il pense pertinent en lieu et place du travail prescrit par l'employeur (relation de proximité, respect des rythmes de la personne, refus de culpabilisation, rédaction ad-hoc de rapport écrits, non alimentation des dispositifs avec lesquels il y a désaccord de fond)* » (Bertaux, Hirlet, 2010, pp. 15 et 23).

⁵⁰⁵ Dans leur enquête menée en 2011, par questionnaire, auprès de 247 directeurs généraux adjoints, directeurs et directeurs adjoints en charge de l'action sociale, Jean-Robert Alcaras, Christèle Marchand, Guillaume Marrel et Magali Nonjon notent que, pour ces cadres de direction, la notion de performance sociale fait l'objet d'appropriations différenciées : plus on baisse dans la hiérarchie, plus on est critique. D'autre part, l'influence du parcours antérieur joue sur cette appropriation. Les cadres ayant suivi une formation de type INET ou ENA mettent fortement en avant l'effort de rationalisation des dépenses et le pilotage transversal alors que ceux qui ont suivi une formation de type ENSP et/ou de travailleur social sont davantage sensibles aux soucis d'amélioration de la qualité pour les usagers. « *L'image des DAS se convertissant comme un seul homme à une culture managériale et adhérent de façon consensuelle à l'horizon de la performance sociale ne résiste pas à l'analyse... L'identité des équipes dirigeantes des services sociaux départementalisés doit être prise en compte pour saisir la pluralité des vecteurs du processus général de managérialisation de l'Etat social en France aujourd'hui* » (Alcaras, 2014, pp. 63 et 69).

➤ *Vers un nouveau répertoire de socio-territorialisation*

C'est dans ce contexte en tension et en plein chantier concernant l'Acte III de la décentralisation, que les sujets de l'action sociale départementale et du travail social généraliste s'invitent dans le débat politico-administratif. En effet, au printemps 2012, trois directeurs généraux des services (DGS) de Conseil général prennent l'initiative d'un texte d'une douzaine de pages audacieusement intitulé « *L'action sociale, boulet financier ou renouveau de la solidarité ?* » (Quinaut⁵⁰⁶, Vallance⁵⁰⁷, Yvin⁵⁰⁸, 2012). Recueillant rapidement la co-signature de 34 DGS ainsi que celle de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des Conseils Généraux (ANDASS), cette contribution « modernisatrice » se retrouve alors fortement relayée⁵⁰⁹, au point de faire sensation dans le monde de l'action sociale, entraînant réactions en chaîne, en provenance des organisations syndicales, de l'ANAS, de l'ODAS, du GNDA ou encore de l'Union nationale des associations de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS)⁵¹⁰.

Prenant acte de l'effet de ciseaux engendré par la concomitance de la crise budgétaire et de l'augmentation de la demande sociale, cette contribution se présente comme une tentative de synthèse visant à redéfinir la gestion localisée de la question sociale et ce, à partir de deux tendances généralement présentées comme opposées : solidarité intégrative et droits universels versus subsidiarité et dynamisation des parcours. Dans ce cadre, une réflexion sur la préservation des droits sociaux est mise en relation avec un appel à de nouvelles formes d'interventions sociales qui seraient plus sensibles aux ressources des personnes et aux dynamiques des territoires. « *Avec trente de nos collègues DGS de départements, nous proposons de refonder notre système social plutôt que de le démanteler. En articulant trois axes*

⁵⁰⁶ Formée à l'Institut national d'études territoriales (INET), Laurence Quinaut rejoint, en 2004, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine après un premier poste de DGA à la ville de Besançon. DGA en charge de l'éducation, de la jeunesse, de la culture, du sport et des transports puis de la gestion des ressources, elle devient DGS en 2011.

⁵⁰⁷ Ingénieur ayant porté durant quatre ans un projet de développement au Sénégal, Denis Vallance dirige, de 1989 à 1998, l'EPCI de Colombey et du Sud Toulousain. Il est un proche de Michel Dinet qui présidait le Conseil général de Meurthe-et-Moselle et aussi l'ODAS. Au CG 54, Denis Vallance a été DGA en charge d'un projet transversal avant de devenir, depuis 2001, le DGS. Notons aussi qu'il a contribué aux travaux du *think-tank* « Terra Nova ».

⁵⁰⁸ Au moment de la rédaction de ce texte, Philippe Yvin est le DGS du CG de Seine Saint-Denis (93). Considéré comme un proche de Claude Bartolone, Président socialiste de l'Assemblée nationale, Philippe Yvin est ensuite devenu conseiller au cabinet du Premier ministre chargé des collectivités et de la décentralisation. En février 2014, il est nommé Président du directoire de l'établissement public « Société du Grand Paris » (SGP).

⁵⁰⁹ Cette contribution donne alors lieu à différentes manifestations auxquelles nous avons été associé : journée de réflexion à Bobigny le 13 juin 2012 regroupant les DGS et DGA des CG, journée nationale davantage ouverte le 18 octobre 2012 à Levallois-Perret, réunions de têtes de réseaux (UNAFORIS, Fédération nationale des Centres sociaux, UNADELS, Groupement national des directeurs d'association, ODAS...), table ronde organisée par la Gazette avec publication le 11 mars 2013 <http://www.lagazettedescommunes.com/158239/action-sociale-la-contraainte-budgetaire-un-levier-de-refondation/>

⁵¹⁰ Voir ASH, N°25761, 25.5.2012 et N°2813, 7.06.2013 - TSA, N°34, Juillet 2012 ou encore Gazette 28.01.2013...

complémentaires : le maintien de la garantie de droits universels (notamment APA, PCH, RSA) financés intégralement par la solidarité nationale, la mobilisation maximale des capacités et des ressources des usagers au service de leur propre parcours individuel, et la mobilisation des solidarités de proximité en complément des interventions sociales spécialisées » (Quinaut, Robitaille, Bacqueville, Vallance, 2012).

Emanant de hauts responsables de la fonction publique territoriale, généralement forts discrets médiatiquement, cette prise de position, qui se veut refondatrice, demande s'il faut tuer l'Etat-département providence⁵¹¹, met en avant les responsabilités des différentes parties prenantes que sont les élus, les directions, les encadrants, les travailleurs sociaux, les partenaires et les usagers. Face aux points de controverse soulevés [en substance : *en se multipliant, les droits sociaux auraient obéré les capacités d'initiative des individus ; la bureaucratie de l'Etat social nuirait au développement des solidarités locales*], les voies de passage proposées apparaissent conséquentes : inscription de la solidarité dans chaque politique publique, développement du management dans le secteur social, reconnaissance et prévention des risques psychosociaux chez les travailleurs sociaux, promotion du développement social et de l'économie solidaire, revalorisation des carrières des intervenants, transformation des formations... Versées aux travaux préparatoires de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (Dinet, Thierry, 2013), ces réflexions et ces propositions alimentent actuellement les débats préparatoires aux Etats généraux du travail social (janvier 2015) et, sur un plan plus local, donnent lieu à une saisine du Comité régional du travail social de Bretagne⁵¹².

Les enseignements retirés des PRE, et plus récemment ceux que nous travaillons au sujet de la lutte contre le décrochage scolaire, se conjuguent avec certaines des orientations de ce texte : individualisation des parcours, personnalisation des accompagnements, dynamisation des sociétés locales, expérimentations et évaluations, liens avec la recherche.... En combinant mobilisation des personnes, dynamisation des milieux de vie et cohésion sociale, elles

⁵¹¹ « *Faut-il tuer l'Etat-département providence ?* » tel est le titre de la courte contribution publiée par la Gazette le 15 octobre 2012 et signée par deux des contributeurs initiaux (DGS Ille et Vilaine et Meurthe-et-Moselle) rejoints par deux autres (DGS Côtes d'Armor et du Gard) (Quinaut, Robitaille, Bacqueville, Vallance, 2012).

⁵¹² Instance unique en France, le CRTS de Bretagne est une plateforme de concertation et d'expertise sociale regroupant 65 organismes publics et privés. Au sujet de la dynamique interinstitutionnelle ayant abouti à cette création voir le retour d'expériences que nous avons présenté, avec Gilles Allières et Armelle Thomas-Darcel, lors du congrès de l'AIFRIS à Namur en 2007 (Allières, Rouzeau, Thomas-Darcel, 2007). Depuis 2008, les travaux du CRTS de Bretagne ont porté successivement sur la prévention de l'usure professionnelle des travailleurs sociaux, sur la diffusion et l'appropriation par les intervenants de terrain de la culture de l'évaluation ainsi que sur les conditions facilitant la participation des usagers. En 2013, à l'initiative de leur DGS, les quatre présidents des Conseils généraux de Bretagne ont saisi le CRTS afin que s'engage un travail prospectif sur les nécessaires évolutions des pratiques professionnelles et des formations sociales.

participent à la constitution d'un nouveau répertoire de socio-territorialisation (figure N°32), particulièrement constitutif du régime de « l'Etat social actif » en train de prendre prise.

Figure N°32.
Les 5 répertoires de socio-territorialisation
 Etape 4 : Détails et Rapprochements

RÉPERTOIRES		AMÉNAGEMENT RÉPARATEUR	ADMINISTRATION INTÉGRATIVE	ACTIVATION COHÉSIVE / COHÉSION ACTIVE	GESTION MODERNISATRICE	DEVELOPPEMENT ENDOGÈNE
CONSTRUCTION DU PROBLÈME	Catégorie « Quartier en difficulté »	« Cause »	« Conséquence »	« Support »	« Révélateur »	« Ressources »
	Relation à la question sociale	Production	Projection	Point d'appui	Confrontation	Résolution
	Le territoire par rapport à la légitimité à agir	Handicap Urbanisme pathogène	Concentration des publics en difficulté	Milieu de vie et services de proximité	Précipité d'inégalités et de dysfonctionnements institutionnels	Identification des solutions
	Représentation des publics	Victimes	Usagers	Agents de pol. pub / Entrepreneurs de soi	Usagers clients	Acteurs politiques
	Prescription d'action	Planification			Dynamisation	
ORIENTATION DE L'ACTION	Ligne d'action	Planification stratégique	Prévention et Contrôle	Mobilisation	Transformation institutionnelle	Animation
	Fonction du territoire	Cible des investissements	Objet de sectorisation	Auxiliaire	Laboratoire pour expérimenter	Creuset pour susciter
	Références stratégiques	Réparation	Encadrement	Activation	Adaptation	Mobilisation
	Rapport à la norme centrale	Compensation	Application	Déclinaison / Affranchissement	Interprétation	Autonomie
		Intégration			Subsidiarité	
CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES	Type de réseau	Communauté de politique publique	Système administratif coordonné	Maillage multiniveaux	Réseau réformateur assez cohésif	Réseau thématique ouvert
	Outils de référence	Schéma	Cellule	Expérimentation	Agence	Collectif
	Mode d'expertise	Cartographie	Observatoire statistique	Tableau de bord centré sur les résultats	Démarche qualité	Diagnostic participatif
	Culture de référence	Culture de l'ingénieur	Culture de l'administrateur et du gardien	Culture de l'innovateur	Culture de l'entrepreneur	Culture de l'animateur
Référence au territoire		Zonage	Circonscription	Tissu + ou - polarisé	Site	Réseau
		Structure locale			Système local	

Dans ce nouveau répertoire, le territoire représente une sorte « *d'auxiliaire* » en charge d'étayer les mobilisations individuelles visant à faire face à la question sociale renouvelée. Il représente un « *support* » qu'il faut activer pour que l'individu se sente considéré, soutenu, et qu'il puisse pleinement se mobiliser. Le développement de ses responsabilités et l'activation de ses capacités sont réputés comme pouvant être facilités par la mobilisation de ressources de proximité (garde d'enfants, soutien à la parentalité, activité d'entraide, séquences de formation...).

Ce nouveau répertoire se situe dans une position charnière entre deux grands types de paradigmes :

- A l'instar des répertoires de l'aménagement réparateur et de l'administration intégrative, ce nouveau répertoire peut donner lieu à des dynamiques *top down*, encourageant des stratégies de ciblage intégratif et une vision assez structurelle des territoires d'action. Dans cette logique de « *cohésion active* », les individus sont amenés à jouer le rôle de contributeurs voire d'agents des politiques publiques.
- Mais, à l'instar des répertoires de la gestion modernisatrice et du développement endogène, on peut aussi envisager que la référence à ce répertoire génère des appropriations mettant davantage en avant la subsidiarité des normes. La dynamisation vaut alors pour les individus et leur entourage mais aussi pour les milieux de vie, repérés avant tout comme des systèmes relationnels en charge d'une production locale, donc différenciée, des solidarités. Dans cette logique « *d'activation cohésive* », les individus sont particulièrement amenés à assumer un rôle « d'entrepreneurs d'eux-mêmes ».
- A la jonction entre ces deux grandes logiques, le développement de stratégies promotionnelles, en direction des citoyens territorialement situés, s'appuie sur une approche globale et sur le développement des perspectives éco systémiques.

S'il ne fait pas disparaître les répertoires antérieurement mis en lumière, ce répertoire supplémentaire actualise la construction idéal-typique construite au titre de la période de transition. Oscillant entre cohésion active et activation cohésive, il s'avère caractéristique d'un régime d'Etat social actif qui, bien que se cherchant encore, prend ses distances avec les tours de table issus d'une gouvernance négociée. Ainsi pensons-nous qu'il va progressivement structurer les schémas stratégiques et les conventions par lesquels les organisations « chefs de file », qu'elles soient nationales, régionales ou locales, organisent dorénavant l'enrôlement des acteurs secondaires.

2. Les comparaisons franco-québécoises en matière d'évaluation des politiques socio-éducatives

Comment la diffusion de ce nouveau paradigme de l'Etat social actif influence-t-il l'expertise sociale ? Comment la propagation du souci de personnalisation et de rationalisation des interventions impacte-t-elle la nature et les modes de production de connaissances ? Face à ces questions et prenant au sérieux l'hypothèse suivant laquelle des processus de transnationalisation contribuent à la production de ce mouvement transformateur, nous avons pensé pertinent d'effectuer un détour par l'étranger. Ainsi, en complément des retours d'expertises déjà présentés, nous revenons ici sur un travail comparatif franco-québécois au sujet des démarches d'observation socioéducative et d'évaluation sociale (Rouzeau, 2013)⁵¹³.

Souvent mise en avant pour la « qualité » du travail social, l'action sociale québécoise apparaît, à nos yeux français, comme une sorte de médiation, une forme de passerelle, par rapport aux réalités anglo-saxonnes (Lefèvre, Boismenu, Dufour, 2011, p. 117). Quelques grands traits caractérisent cette dynamique quelque peu composite :

- Privilégiant historiquement les solidarités familiales et paroissiales, la fabrication de l'action sociale québécoise est marquée par le développement communautaire, d'autant que « *le Québec baigne dans la culture Nord-américaine qui reconnaît la légitimité des corps intermédiaires dans la délibération publique* » (Bourque, 2013, p. 39). A partir de la Révolution tranquille à la fin des années 1960, l'action sociale se structure autour d'un

⁵¹³ Le développement qui suit prend appui sur trois projets de coopération décentralisée auxquels nous participons dans le domaine de la prévention socio-éducative, de la protection de l'enfance et du travail social généraliste. Le premier chantier fait suite à une formation de coordonnateurs des PRE en prolongement de laquelle nous avons animé depuis 2008 un cycle franco-québécois de voyages d'études dans le domaine des politiques de jeunesse et de la réussite éducative en partenariat avec le Centre de transfert pour la réussite éducative au Québec (CTREQ). Puis de 2011 à 2013, nous avons accompagné une action de coopération entre le Conseil régional de Bretagne et la table inter-ordres en éducation de la région du Saguenay - Lac Saint Jean (SLSJ) au sujet de la prévention du décrochage scolaire en collaboration avec le laboratoire ESO de l'Université de Rennes 2 et de la chaire VISAJ de l'Université du Québec à Chicoutimi. L'animation pédagogique et l'accompagnement scientifique de ce premier chantier s'effectue aussi en lien avec le groupe ECOBES et le CREPAS ; deux organismes québécois particulièrement mobilisés sur les questions de persévérance et de lutte contre le décrochage scolaire. Le second chantier concerne depuis 2008, cinq IRTS français (Bretagne, Lorraine, Basse Normandie, Poitou Charente et Ile de la Réunion), et cinq Centres Jeunesse québécois (CJ Montérégie, Québec, Gaspésie, Estrie et Saguenay). Au sein de cette dynamique qui soutient la mobilité franco-québécoise dans le secteur éducatif et social, une recherche comparative sur le déploiement de l'évaluation en protection de l'enfance est menée avec des chercheurs de l'Université de Rennes 2 (Institut de criminologie et de sciences humaines), du CNAM (Chaire de travail social et d'interventions sociales), de l'Université Laval (Laboratoire JEFAR) et de l'Institut Universitaire du Centre Jeunesse de Québec (IU-CJ). Depuis fin 2010, le troisième chantier concerne la collaboration qui se structure entre, d'une part, le Conseil général d'Ille et Vilaine (CG35) et celui de Meurthe-et-Moselle, et d'autre part, le Centre de Santé et de Services sociaux (CSSS) du Suroit, le Centre Jeunesse en Montérégie et l'IU-CJ de Québec. Des auditions d'acteurs québécois ont eu lieu lors de journées départementales en juin 2011 et en décembre 2012 ; deux voyages d'études ont rassemblé une quarantaine de représentants des CG35 et CG54, en Montérégie puis à Québec et au Saguenay-lac-Saint-Jean en octobre-novembre 2012 et 2013.

réseau public de services de santé et de services sociaux. Le déficit public étant combattu, ces organismes publics font l'objet, à partir du milieu des années 1990, de regroupements systématiques et, dans le même temps, leur leadership est reconnu. Ainsi et bien que faisant l'objet de reconnaissances publiques assez abouties, le rôle dévolu aux organismes communautaires⁵¹⁴ donne lieu à des tensions certaines (Morel, Boisvert, 2005 - Jetté, 2008, 2010). En outre, le recours à la philanthropie est encouragé. S'il peut susciter parfois d'assez fortes ambivalences, il débouche sur des partenariats publics/privés promouvant l'innovation sociale, la gestion stratégique et le développement de services de proximité (Lien social et Politiques, 2011).

- Huit départements universitaires préparent aux qualifications en travail social (bachelor, maîtrise, doctorat), ce qui participe à une stratification sociale du travail social : « *Le cycle pré universitaire prépare généralement à des tâches techniques, le plus souvent effectuées dans des organisations associatives, alors que les cycles universitaires conduisent à une reconnaissance professionnelle au sens nord américain du terme (Dubar et Tripier, 1990) et donnent accès aux postes se trouvant dans le système public de santé et de services sociaux* » (Couturier, Turcotte, 2014, p. 228). Dans ce cadre où l'exercice de cette activité est contrôlé par un ordre, « *l'ethos professionnel des travailleuses sociales québécoises est marqué par l'ambiance professionnaliste nord-américaine. [...] Le mouvement professionnel continu d'affirmation et de revendication de la professionnalité en travail social est favorisé par le développement d'un corpus de connaissances scientifiques qui puisse appuyer cette prétention* » (Couturier, Turcotte, 2014, p. 229 et 331).

➤ *Compter et cibler : deux rapports différenciés à la « preuve scientifique »*

Notre perspective prend appui sur les travaux menés en France et au Québec au sujet de l'évaluation des politiques publiques (Duran, Monnier, 1992b – Fontaine, 1998, 2000 - Jacob, 2006 - Marceau 2007 - Barbier, 2010), de l'action sociale, médico-sociale et de la santé publique (Contandriopoulos et al. 2000 - Bouquet, Jaeger, Sainsaulieu, 2007 – Champagne et al., 2009) et des programmes psychosociaux (Guingouain, 1999 - Alain, Dessureault, 2009 – Turcotte et al., 2010). Notons d'entrée que ces travaux apparaissent nourris par des traditions scientifiques et épistémologiques assez différentes : c'est le premier trait qui ressort de l'analyse. Dans la tradition française et européenne de recherche en sciences sociales, les

⁵¹⁴ Les organismes communautaires correspondent à « des organisations sans but lucratif, issues de la volonté des citoyens et qui, à leur façon, œuvrent pour l'amélioration des conditions de vie des personnes par différentes formes d'entraide, d'aide ou de services, par l'éducation populaire ou par des actions de promotion ou de défense des droits sociaux » (Morel, Boisvert, 2005, p. 32).

travaux apparaissent souvent influencés par la sociologie critique, la perspective politiste, les sciences de l'éducation, souvent alimentés par une orientation constructiviste⁵¹⁵ qu'accompagnent des approches qualitatives. Les travaux menés au Québec s'inscrivent assez fortement dans la tradition anglo-saxonne, davantage positiviste. Les approches venant d'outre-Atlantique apparaissent davantage pragmatiques, comme par exemple quand elles sont influencées par la psychologie cognitiviste⁵¹⁶, avec une importance reconnue pour les enseignements issus des études quantitatives⁵¹⁷.

Dans le cadre de ces rapports spécifiques à la recherche appliquée, les constatations effectuées lors des chantiers franco-qubécois attestent, tout d'abord, de différences assez notables en matière de développement de l'observation sociale. Au Québec, les décisions politiques, les orientations administratives et les actions menées dans le domaine éducatif et social s'appuient de manière assez systématique sur les enseignements issus de recherches appliquées. Celles-ci se basent très largement sur des informations quantitatives produites directement par les systèmes administratifs (ministères, agences régionales, commissions scolaires, écoles, centres de santé et de services sociaux, Centres jeunesse...), agrégées au sein d'observatoires ad hoc ou coproduites avec les équipes de recherche à travers de grandes enquêtes longitudinales. Les suivis de cohortes et l'utilisation de batteries d'indicateurs stabilisés dans le temps sont des méthodes d'investigation répandues. Cette logique de « documentation objective » des faits sociaux se trouve diffusée à travers les recherches universitaires en psychoéducation, en service social et en criminologie. Ainsi, dans la lignée de Michèle Kerisit, Yves Couturier et Daniel Turcotte confirment que, depuis le début des années 1970, *« la volonté de professionnaliser le travail social a contribué à appuyer les pratiques sur des données empiriques rigoureuses, collectées et analysées selon les paramètres d'une méthodologie scientifique s'inscrivant dans une approche positiviste, fortement empirique, utilisant généralement les devis quantitatifs »* (Couturier, Turcotte, 2014, p. 232). Ces études visent à objectiver des situations-problèmes, à tester la robustesse de « modèles cliniques » et à évaluer la pertinence des programmes d'action (Gauquelin, Potvin, 2008). Qu'il s'agisse de performances scolaires, de phénomènes de maltraitance envers les enfants ou encore de

⁵¹⁵ Dans un récent article au titre assez provocateur – « *Peut-on ne pas être constructiviste ?* », Cyril Lemieux met en avant qu'en France, *« l'approche constructiviste, tout au long des années 1990, s'est généralisée. Sa puissance théorique, ses formules rhétoriques et la légitimité de ses procédures d'enquête se sont imposées, au fur et à mesure que ses tenants, au prix de luttes indissociablement intellectuelles et institutionnelles, gagnaient des positions dominantes dans nombre de départements de science politique et de sociologie et parvenaient à faire de l'idée que la réalité est socialement construite le fondement de la formation transmise aux étudiants... »* (Lemieux, 2012, p. 170).

⁵¹⁶ La psychologie cognitive étudie les grandes fonctions psychologiques de l'être humain que sont la mémoire, le langage, l'intelligence, le raisonnement, la résolution de problèmes, la perception ou l'attention.

⁵¹⁷ En s'appuyant sur des références liées à la psychologie communautaire, en particulier assises sur des modèles de type éco-systémiques, un certain nombre des travaux québécois proposent une mise en congruence de ces deux grandes formes de rationalité.

délinquance juvénile, les constatations effectuées font l'objet de diffusions régulières en direction des milieux professionnels, suscitent l'intérêt des médias et trouvent assez souvent un écho dans l'opinion publique.

En France, le développement des systèmes d'observation est plus récent et la mobilisation de statistiques socio-éducatives s'avère peu développée. Dans le domaine éducatif et social, les études concernent le plus souvent des problématiques spécifiques ou très scolaro-centrées⁵¹⁸, examinent des objets limités et s'intéressent à des territoires particuliers. Dans notre pays, la documentation des inégalités scolaires, l'examen des ressorts psychosociaux en jeu dans la production des attitudes éducatives ou la compréhension des dysfonctionnements familiaux suscitent une grande prudence déontologique et se heurtent à des discussions méthodologiques sans cesse renouvelées. Reconnaître la sensibilité de l'information sociale et les incertitudes qui la traversent participe d'un apprentissage épistémologique par lequel passe la formation de tout praticien du domaine socioéducatif et de tout apprenti chercheur en sciences sociales⁵¹⁹. Cette orientation engendre une grande prudence dans la construction des objets d'études et participe à limiter l'activité des différents observatoires. Quand elles existent, les informations issues de bases de données normalisées et actualisées sont souvent considérées comme des données sensibles et confidentielles. En France, dans le champ des sciences sociales et plus encore dans les questions ayant trait à la prévention précoce et au ciblage des interventions, la recherche appliquée n'a pas acquis une véritable reconnaissance. Les médias généralistes ne lui offrant pas de relais conséquent, son pouvoir d'influence sur l'état de l'opinion publique quant aux questions éducatives et sociales, reste limité.

Documenter les dynamiques territoriales et la situation des établissements

Ces différenciations générales concernant les liens plus ou moins directs existants entre les pratiques et la production scientifique influencent les postures des uns et des autres quand il s'agit de détecter des situations les plus fragiles et légitimer les priorités d'intervention. Par exemple, cette dichotomie entre nos deux contextes se retrouve dans les recours faits aux indicateurs de « défavorisation », de fragilité ou de victimisation et, plus généralement, quand on examine la question du repérage des territoires, des établissements, des dynamiques familiales vers lesquels il conviendrait d'orienter prioritairement les stratégies de prévention et de remédiation.

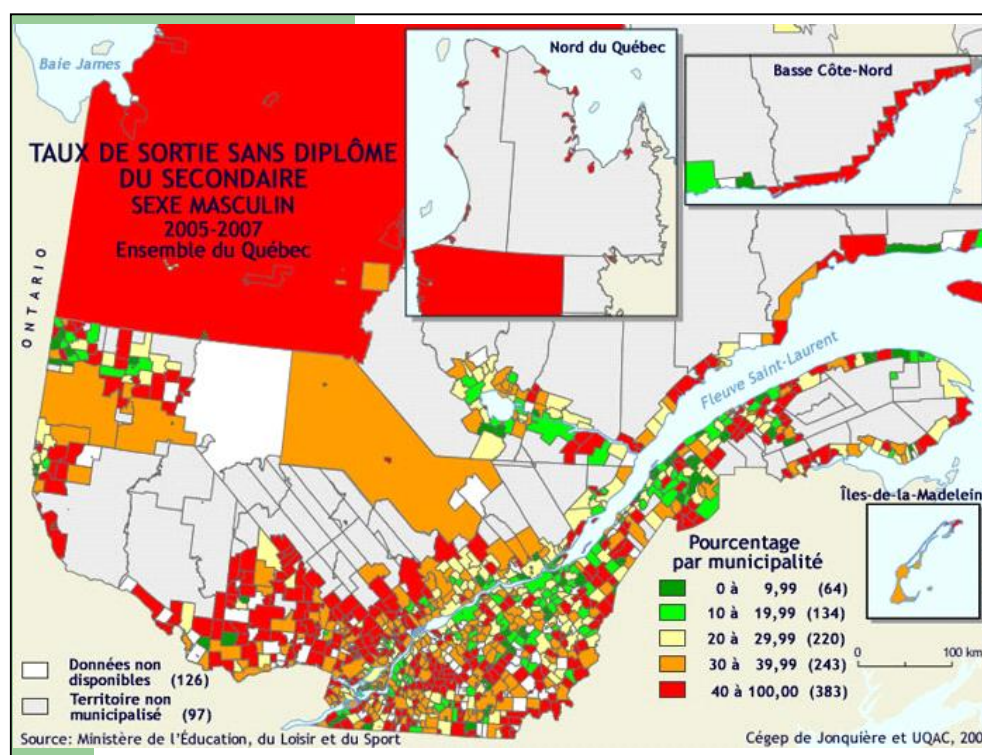
⁵¹⁸ Cf. Les documents rendus publics par le Ministère de l'éducation nationale dans le portail de l'évaluation <http://educ-eval.education.fr/index.htm>

⁵¹⁹ « La complexité du fait social et la spécificité du raisonnement sociologique qui est à la fois dans et hors la société cantonnent les sciences sociales dans un registre bien spécifique : la capacité compréhensive. L'honnêteté intellectuelle consiste à le reconnaître » (Chopart, 1997, p. 121).

Au Québec, les recherches qui s'intéressent aux taux de non-diplômation et d'abandon scolaire sont soutenues par les pouvoirs publics (figure N°33) : elles contribuent à mettre en lumière des particularités territoriales (Perron 2006 – Perron, Veillette, 2008).

Figure N°33. La non diplomation – Québec

Indicateur par genre et par municipalité 2005-2007
(MELS, CEGEP de Jonquière, UQAC)



Soulignons que les démarches de diagnostic et de comparaison territoriale ont fortement contribué à la création des quatorze instances régionales de concertation sur la persévérance scolaire et la réussite éducative (IRC), instances qui participent à lever des fonds, mettent en œuvre des perspectives stratégiques pluriannuelles et recherchent, par des campagnes médiatiques, à sensibiliser le grand public.

Michel Perron prolonge cette dynamique d'observation territoriale par des démarches plus audacieuses. A titre d'exemple, ses travaux actuels visent à apprécier l'écart qui existe, pour un territoire donné, entre le taux de diplomation avéré et le taux de diplomation qu'on serait en droit d'attendre en fonction des déterminants sociaux de ce même territoire. « *Pour chacune des municipalités régionale de comté (MRC), l'équipe du Saguenay a développé un indice de persévérance et de réussite scolaire à partir de 8 indicateurs (taux de sortie sans*

diplôme, taux de diplomation après 5 ans et 7 ans, pour les garçons et pour les filles...). Ils l'ont par la suite comparé à l'indice obtenu en tenant compte d'une dizaine de variables territoriales, parmi les plus significatives pour expliquer la performance scolaire » (Lisa Gervais, *Le Devoir*, 3 novembre 2013, p. A2). Ainsi, fin 2013, à l'occasion des Rencontres québécoises pour la persévérance, ce grand quotidien québécois peut-il titrer : « *La réussite scolaire par région administrative, votre région est-elle à la hauteur des attentes ?* ». Présentée par régions (17), la carte publiée indique que 45 MRC performant aussi bien que le modèle prédictif, 30 performant mieux et 26 performant moins bien..., le tout étant alors accompagné d'un appel aux mobilisations locales.

Les recherches qui s'intéressent à la qualité de l'environnement socioéducatif, à partir d'une analyse par établissement, viennent s'articuler à cette dimension territoriale. À travers le développement de diagnostics d'établissements implantés en milieu défavorisé, cette stratégie ambitionne la planification de projets de réussite impliquant davantage les familles, faisant évoluer les pratiques éducatives et associant plus étroitement les communautés. Dans ce but, des enquêtes par questionnaires radiographient le climat de l'école [*climat relationnel et éducatif, d'appartenance, de sécurité, de justice*], les problèmes perçus, subis ou rapportés [*indiscipline, comportements violents, présence de gangs, accessibilité aux drogues, perception de l'insécurité*] et les pratiques éducatives [*encadrement des élèves, occasions de s'engager dans la vie de l'école, gestion des apprentissages et des comportements en classe, soutien offert aux élèves en difficulté, interventions de crise, collaborations famille école / école-communauté*] (Janosz, 1998)⁵²⁰.

En France, en dehors de quelques travaux menés au sein de l'Observatoire des zones urbaines sensibles (ONZUS), le recours à ce type d'observations de grande ampleur et d'analyse territoriale systématique reste, jusqu'à présent, très exceptionnel au point qu'un chercheur comme Sébastien Roché (CERAT) a régulièrement dénoncé le trop faible recours aux enquêtes longitudinales dans les travaux français⁵²¹. À titre d'exemple, soulignons qu'en réaction aux émeutes urbaines de novembre 2005, le Programme national de réussite éducative a été élaboré indépendamment d'une estimation précise et territorialisée des phénomènes de

⁵²⁰ Les travaux de Michel Janosz (Université de Montréal) ont permis de mettre en place un outil appelé « QES-Web » expérimenté dans plus de 50 commissions scolaires (200 écoles secondaires, 100 écoles primaires). Cet outil est diffusé par le Centre de transfert sur la réussite éducative au Québec (CTREQ). La liste de variables présentée ici sert à construire des enquêtes par questionnaire en direction des personnels, des enfants et des familles dans le but d'évaluer le climat scolaire.

⁵²¹ Ce n'est qu'au début des années 2000 qu'il a pu réaliser une des premières grandes études de ce type afin d'alimenter ses travaux sur la question des incivilités, de la délinquance et de la victimisation. Sous forme d'auto-déclarations, 2 300 adolescents issus de 100 établissements y racontent leurs délits (Roché, 2001).

décrochage et de non-diplomation. En fait, il a fallu la stratégie « Europe 2020 »⁵²² et la circulaire interministérielle du 9 février 2011 pour envisager, en France, un repérage localisé et un suivi quantitatif des décrocheurs⁵²³.

Concernant l'appréciation objectivée du climat scolaire et de la qualité de l'environnement éducatif des établissements, les premiers travaux impulsés par George Fotinos avec le soutien de la MGEN en sont restés au stade expérimental et sont entourés d'une assez grande confidentialité. On peut toutefois faire l'hypothèse que les travaux qui vont progressivement se structurer sous la direction d'Eric Debarbieux dans le cadre de l'Observatoire international de la violence à l'école devraient aller dans cette direction⁵²⁴.

Documenter les situations individuelles

Au Québec, de nombreux travaux scientifiques menés dans le domaine de l'éducation et de la scolarité portent sur le repérage des enfants considérés comme des décrocheurs potentiels (Fortier et al., 2001). Ce dépistage est le plus souvent mené grâce à l'utilisation de tests et de questionnaires issus des recherches en psychoéducation. Il débouche sur des recommandations de pratiques éducatives différenciées suivant que le jeune est considéré comme peu intéressé/peu motivé, ayant des problèmes de comportement, des comportements antisociaux cachés ou qu'il soit sujet à des trajectoires dépressives⁵²⁵.

Dans cette même logique diagnostique, on peut aussi citer les études longitudinales qui, au Canada en 1998, 2003 et 2008, visent à rendre compte des phénomènes de négligence envers les enfants (Agence de santé publique du Canada, 2010). À partir de la compilation des informations obligatoirement intégrées par les professionnels dans les signalements en protection de la jeunesse, des enquêtes menées sur de très grands échantillons sont mises régulièrement en place. Les informations ainsi consolidées à l'échelle du Canada, et aussi à celle des différentes provinces, s'intéressent à la fréquence des problèmes connexes qui sont vécus par les enfants ayant connu des situations de maltraitance (Figure N°34).

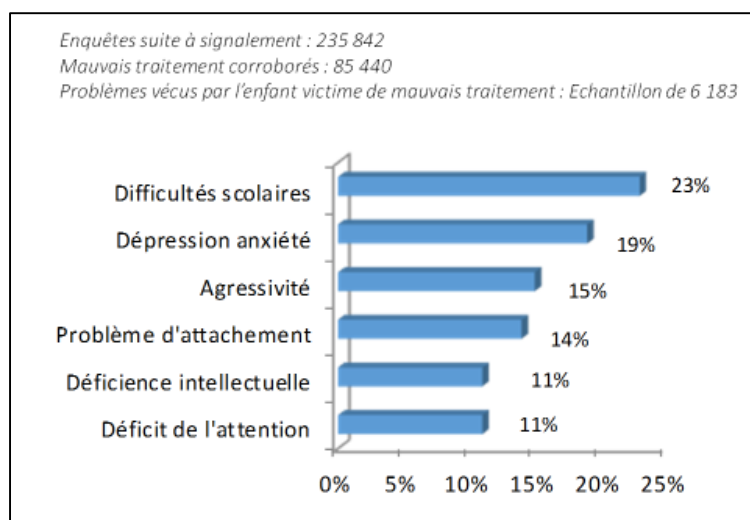
⁵²² Cette stratégie, que vient préciser une recommandation de l'Union Européenne en date du 20 mai 2011, vise à ramener le taux d'abandon scolaire de 14,4% à moins de 10% à la fin de la décennie.

⁵²³ Système interministériel d'échange d'informations (SIEI) et mise en place des plateformes locales d'appui aux jeunes sortis prématurément du système scolaire - Circulaire interministérielle du 9 février 2011.

⁵²⁴ L'observatoire international des violences scolaires existe depuis 1998 ; ses travaux ont pris une plus grande ampleur depuis avril 2010 suite aux Etats généraux de la sécurité à l'école organisés par le Ministère de l'Éducation.

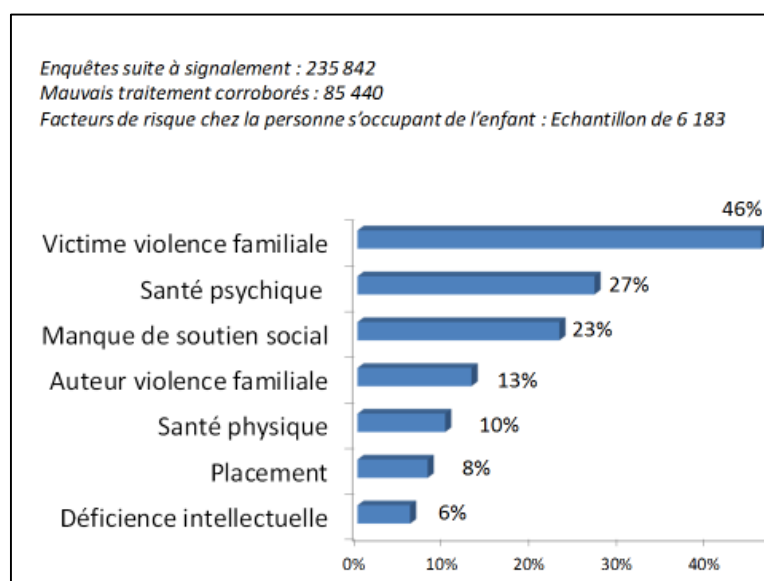
⁵²⁵ Logiciel de dépistage du décrochage scolaire proposé par le CTREQ : à partir d'enquêtes par questionnaire, il s'agit de diagnostiquer le niveau de risque pour une école et identification des différentes catégories d'élèves à risque de décrochage scolaire.

**Figure N°34. Appréciation diagnostique
des situations d'enfants ayant fait l'objet de signalements (problèmes vécus)**
(Agence de santé publique du Canada, 2010)



A travers ces enquêtes, les professionnels et chercheurs québécois se retrouvent aussi pour qualifier les dynamiques parentales et les facteurs de risque dont elles seraient porteuses (Figure N°35) :

**Figure N°35. Appréciation diagnostique concernant
les parents d'enfants ayant fait l'objet de signalement (facteurs de risque)**
(Agence de santé publique du Canada, 2010)



On peut ainsi constater que les intervenants québécois n'hésitent pas à s'engager dans des opérations de catégorisation et de qualification particulièrement délicates. Outre-Atlantique, la documentation scientifique des problématiques socio-éducatives légitime la compilation de données normalisées et est le plus souvent présentée comme une nécessité incontournable pour guider l'intervention des professionnels.

En France, qu'il s'agisse de décrochage scolaire ou de protection de l'enfance, le repérage des situations individuelles fait partie des sujets particulièrement controversés. En effet, les dynamiques de dénombrement et de catégorisation heurtent fortement les professionnels et chercheurs français dans la mesure où les descripteurs, c'est-à-dire les items retenus pour qualifier ces situations, sont généralement considérés comme intrusifs et stigmatisants. Les opérations de boycott dont ont fait l'objet, dans le domaine de l'éducation, le logiciel « Base élèves » et, dans celui de la protection de l'enfance, le logiciel « Edwige », attestent de cette méfiance assez généralisée des professionnels français de l'éducation et de l'action sociale. Derrière cette défiance envers l'information produite à partir de variables préétablies, s'expriment la crainte du repérage généralisé des situations préoccupantes, la mise en cause du ciblage des interventions et le refus des stratégies de prévention précoce quand elles sont conçues à grande échelle.

Précisément, en matière d'enfance en danger, il a fallu attendre les clarifications apportées par le décret du 28 février 2011, un avis de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) en date du 17 mars 2011 et une recommandation de l'ANESM pour que s'organise la transmission d'informations sous forme anonyme des Observatoires départementaux de la protection de l'enfance vers l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) en 2011 (*voir encadré page suivante*).

On ne sera donc pas surpris par le constat établi en 2007 par Catherine Sellenet (CREN – Université de Nantes) : s'appuyant sur un inventaire international des outils cliniques se référant aux situations familiales (*assessment* en anglais), celle-ci souligne que, si les approches sont multiples, presque toutes les productions sont nord-américaines ; la participation des chercheurs français étant extrêmement faible en ce domaine (Sellenet, 2007, p. 3).

**Le partage de l'information en protection de l'enfance :
Retour sur une polémique
(avec le concours d'Hélène Guédo, ASKORIA)**

Mars 2007 : La loi sur la protection de l'enfance prévoit de réorganiser, sous l'autorité du Président de chaque Conseil général, le recueil des « informations préoccupantes concernant des mineurs en danger ». Elle prévoit en outre que ces informations soient transmises, anonymement, à un Observatoire départemental de la protection de l'enfance et à un Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED). Objectif : mesurer les problématiques, faire évoluer les politiques.

Décembre 2008 : Le décret N° 2008-1422 du 19 décembre 2008 organise ces transmissions d'informations, (caractère anonyme, contenus plus ou moins importants selon que la situation du mineur a ensuite donné lieu à une évaluation, à une mesure de protection, etc.).

Janvier 2009 : L'ONED transmet aux conseils généraux des fiches types (8 formulaires possibles selon les situations) de suivi des informations préoccupantes.

Avril 2009 : l'Association nationale des assistants de service social (ANAS) rend publique l'existence du dossier dans lequel elle critique vertement ces fiches. Elle décide parallèlement d'alerter et de saisir la CNIL (informatique et libertés) en soulignant notamment leur caractère dangereux et non anonyme.

Septembre 2009 : Une nouvelle mouture des fiches est en préparation. L'ANAS, le Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI) et l'Organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES) publient un communiqué commun et formulent quelques propositions.

Décembre 2009 : La CNIL rend un avis extrêmement critique et contraint l'ONED à revoir ces protocoles de partage d'informations en soulignant notamment le manque d'objectivité des items et la non-conformité de ses fiches quant à la loi protégeant les données personnelles.

Mars 2010 : Dans le cadre des Etats Généraux de l'Enfance (EGE) est organisé l'atelier : « Améliorer la transmission d'informations relatives aux enfants en danger ou en risque de danger entre les acteurs de la protection de l'enfance ». Ce document stipule notamment que « *la recherche d'un consensus sur les concepts pourrait se faire en s'inspirant des méthodes de l'ANESM, dont la qualité des productions doit être soulignée* ».

Mars 2011 : Parution du décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

Juin 2011 : L'ANESM publie la Recommandation de bonnes pratiques professionnelles relative au « *Partage d'informations en protection de l'enfance* », dont la lettre de cadrage souligne l'importance de la confidentialité des informations recueillies, ainsi que sa vigilance quant au regain de tensions induit par l'informatisation et les connexions entre les dispositifs informatisés.

➤ *Le recours différencié à l'évaluation*

Ces différences qui traversent les perspectives scientifiques dominantes (positivisme/constructivisme), la généralisation des recherches appliquées et le développement des observatoires s'accompagnent aussi d'une différence d'approche dans les démarches d'évaluation des politiques, des projets et des interventions.

Tout d'abord, elles apparaissent davantage développées au Québec d'autant que ce recours à l'évaluation s'inscrit dans une dynamique plus générale où les professionnels sont invités à

s'observer, à redéfinir et revalider constamment leurs actions. À défaut de respecter cette méthodologie, qui fonde systématiquement les interventions sur des phases de diagnostic puis les soumet à une évaluation régulière, au Québec, il est véritablement difficile de se prévaloir de soutiens financiers privés⁵²⁶ ou publics. En effet, le domaine éducatif et la protection de la jeunesse se révèlent traversés par des dynamiques d'entrepreneuriat social et de marketing socioéducatif. Dans ce cadre, les enseignements des évaluations participent à légitimer les protocoles d'intervention, alimentent les stratégies de communication et constituent des ressources non négligeables en terme de lobbying (Communier, Rouzeau, 2009 – Ducharme, Lesemann, 2011, p. 209).

Cette plus grande effectivité des évaluations au Québec par rapport à la France concerne essentiellement la catégorie des *évaluations de programme*. Par contre, en matière d'*évaluations des projets d'établissement*, le déploiement apparaît davantage concomitant, même s'il se construit à partir d'orientations assez spécifiques suivant chaque contexte national.

Au Québec, les démarches évaluatives sont très directement orientées vers l'appréciation de l'efficacité des « programmes »⁵²⁷. Ces programmes se présentent comme des schémas prescriptifs, des protocoles auxquels se réfèrent bon nombre de stratégies de prise en charge. Ces programmes sont alimentés généralement par des résultats de recherche et s'appuient, dans la plupart des cas, sur des modèles théoriques et des schèmes de causalité explicatifs : théorie de l'attachement et des troubles associés, intervention en situation de crise, trouble de l'attention et du comportement, développement des habiletés... (Dagenais, Ridde, 2009 - Alain, Dessureault, 2009).

- Par exemple, l'évaluation de la Stratégie d'agir autrement (SIAA), menée entre 2002 et 2008 par le Groupe de recherche sur les environnements scolaires de l'Université de Montréal à la demande du Ministère québécois de l'Éducation, du Sport et du Loisir ne connaît pas d'équivalent en France. Le programme ministériel SIAA concerne 100 000 enfants répartis dans 196 écoles repérées à partir d'un indice de « défavorisation »⁵²⁸. Chaque école retenue est soutenue financièrement et se doit d'adapter son projet pédagogique, d'activer les ressources de son environnement et d'accompagner très

⁵²⁶ Au sujet de la nouvelle philanthropie et des rapports délicats entre recherche, expertise sociale et stratégies d'intervention, voir *Lien social et Politiques*, N°65 (2011).

⁵²⁷ Pour une analyse critique du recours à l'évaluation de programme quand elle est essentiellement alimentée par le renseignement d'indicateurs quantitatifs et qu'elle est axée sur la seule gestion par les résultats, voir Bentayeb et Goyette (2013).

⁵²⁸ Cet indice est fondé, pour 2/3, sur le niveau de scolarité de la mère et, pour 1/3, sur les emplois des parents (Janosz, 2010, p. 7).

activement les enfants et adolescents en risque de décrochage. De type randomisé, l'évaluation de SIAA s'est déroulée *in itinere* pendant sept années. Elle a concerné 76 écoles (66 impliquées dans SIAA et 10 écoles de comparaison), mobilisant 25 chercheurs et autant de professionnels associés. Cette évaluation s'est appuyée sur plus de 150 000 questionnaires à travers des passations annuelles ou bi annuelles auprès de 30 000 enfants et 4 000 professionnels. Ce travail évaluatif vise à apprécier si *l'intensité de la mise en œuvre de SIAA dans les différentes écoles* (variable explicative) engendre des effets positifs sur *le potentiel éducatif de l'établissement scolaire* et sur *la réussite des élèves* (variables expliquées). Ces trois variables principales se déclinent en 37 dimensions, elles-mêmes segmentées en 174 indicateurs. Ceux-ci ont été élaborés en référence à une revue de littérature scientifique basée sur des travaux de recherches d'origine essentiellement américaine, canadienne et anglaise. Tout au long de l'évaluation, des analyses statistiques de corrélation sont effectuées qui visent à vérifier la pertinence du modèle expérimental basé sur les influences et effets d'entraînement qui existeraient entre ces trois variables (Janosz, 2010)⁵²⁹.

- Ce recours à la démonstration scientifique et la preuve expérimentale se retrouve aussi pour orienter une partie des évaluations en protection de l'enfance. En bonne ligne sur l'agenda public, ces évaluations mises en place par différentes équipes de recherche (JEFAR, GRAVE-ARDEC, GRISE, CEDEIF, CRCF) sont désormais capitalisées au sein du Réseau interuniversitaire intégré jeunesse (RUIJ). Elles visent à apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience des « programmes d'action » qui, la plupart, sont sous-tendus par des modèles cliniques. Prenons le cas de l'évaluation d'une intervention de groupe auprès d'adolescentes agressées sexuellement (Tourigny, Boisvert, Jacq, 2008) : réalisée entre 2002 et 2006 par le département de psychoéducation de l'Université de Sherbrooke, cette évaluation s'appuie sur le suivi de 53 adolescentes agressées⁵³⁰. Pour chacune des adolescentes, 43 indicateurs regroupés en dix dimensions ont été renseignés. Si la taille de l'échantillon se révèle ici relativement réduit, on retrouve les caractéristiques méthodologiques précédemment repérées : appréhension des phénomènes et des processus étudiés à partir d'un découpage en variables explicatives et expliquées, segmentation de ces variables en nombreux indicateurs, renseignement de ceux-ci à l'aide

⁵²⁹ En définitive, les résultats de cette évaluation s'avèrent assez relatifs : le programme SIAA développe le potentiel éducatif des établissements mais sans que cela entraîne une amélioration de la réussite scolaire (Janosz, 2010, pp. 37-38).

⁵³⁰ 35 bénéficiaient de ce type de prise en charge collective et 18 faisaient partie d'un groupe de comparaison.

de questionnaires très détaillés, suivi dans le temps, comparaison avec un groupe témoin, recherche de corrélation et test statistiques⁵³¹.

Très résistants à cette modélisation des phénomènes sociaux, les intervenants français ne font qu'assez rarement référence, pour orienter leurs interventions en prévention et en protection de l'enfance, à cette notion de « programme ». Dans l'univers français du travail socio-éducatif, la segmentation stratégique des interventions ne fait pas véritablement référence et on peut constater une quasi-absence de théories de l'action reconnues par les différents acteurs. Dans ce paysage, le travail social relève davantage de l'art ou de l'artisanat que de la science, l'intervention socio-éducative concernant d'abord et essentiellement une rencontre inter-subjective entre un intervenant et un usager, tous deux profondément singuliers. En filiation avec les thèses psychanalytiques, cette perspective n'encourage pas le recours aux méthodes expérimentales et les déductions scientifiques. Ainsi, l'orientation donnée aux démarches évaluatives en France laisse-t-elle généralement à bonne distance la question de la preuve par les effets, c'est-à-dire l'appréciation « objective » des bénéfices retirés des interventions socio-éducatives par ceux qui en sont les usagers/clients. Les interprétations en termes d'inférence, d'imputabilité ou de causalité provoquent généralement un profond scepticisme. Les analyses coût/avantage font l'objet de contestations assez fortes et les comparaisons aléatoires ne sont mises en place que de manière très exceptionnelle. On comprend alors que l'impératif de se référer à de « bonnes pratiques » puisse engendrer de fortes réticences⁵³².

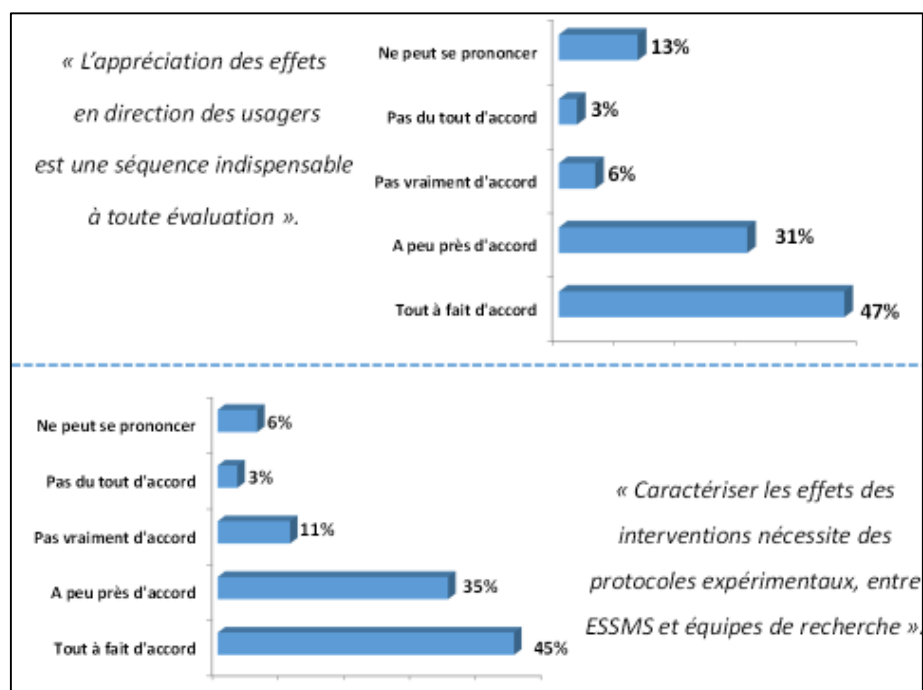
- En fait, le déploiement en France de l'évaluation se concrétise davantage par l'analyse des processus. La loi de 2002² et les repères proposés par les recommandations de l'ANESM vont d'ailleurs dans ce sens, mettant l'accent sur des dimensions évaluatives telles que la qualité de la conception du projet, l'intégration de l'établissement dans l'environnement, l'organisation des services, la mobilisation des équipes, l'adaptation des compétences... (ANESM, 2009). Cependant, les opinions que nous avons pu recueillir à ce sujet attestent que l'appréciation des effets des interventions devient peu à peu, en France, un vrai sujet

⁵³¹ Les résultats retirés de cette évaluation confirme la portée des interventions de groupe pour atténuer les séquelles de l'agression sexuelle et améliorer la santé psychologique des adolescentes agressées sexuellement (Tourigny, Boisvert, Jacq, 2008, pp. 35-36).

⁵³² A ce propos, le Conseil supérieur en travail social (CSTS) s'est montré très réticent : « Certains membres du CSTS rappellent que le travail socio-éducatif consiste essentiellement à éviter toute mauvaise pratique et qu'il n'existe pas de bonne pratique à définir et promulguer » (CSTS 2006). De son côté le Conseil national pour l'évaluation sociale et médicosociale convenait que « la dénomination de "bonnes pratiques" peut susciter des craintes de standardisation et d'uniformisation et évoquer un cadre normé et desséchant qui étouffe la créativité des intervenants. De surcroît, l'adjectif "bonne" peut véhiculer une idée de jugement moral. Il importe donc de promouvoir une vision dynamique du concept » (CNESMS, 2006). C'est la prise en compte de ces réticences exprimées par ceux-là mêmes qui devaient formaliser les bonnes pratiques qui explique qu'aujourd'hui l'ANESM doit accepter de passer par les méandres d'une méthode de « consensus formalisé », c'est-à-dire un processus particulièrement interactif croisant les points de vue d'une pluralité de parties prenantes. En résulte une logique du débat mixant les différentes formes d'expertise et une production normative somme toute relative.

de préoccupation. A l'instar des dynamiques québécoises, ceci nécessiterait donc que s'engagent des coopérations plus actives entre les praticiens et les chercheurs, comme l'attestent les résultats présentés ci-après (figure N°35) :

Figure 36. La nécessité des évaluations centrées sur les effets -
(CRTS de Bretagne – 2010)⁵³³



Tenant compte de ces inflexions, il semble opportun que, sur chaque région, s'engage un repérage des compétences scientifiques mobilisables pour mettre en place des protocoles expérimentaux réellement acceptés par les professionnels. A terme, davantage de convergence pourrait parcourir les coopérations franco-québécoises, d'autant que, du côté québécois, les perspectives épistémologiques aussi se diversifient : *« la recherche positiviste basée sur des analyses quantitatives n'est plus la seule option possible ; le recours aux méthodes qualitatives est de plus en plus répandu et certaines orientations de recherche jusque-là marginales, comme la recherche-action, la recherche-participative, la recherche conscientisante, gagnent en popularité »* (Couturier, Turcotte, 2014, p. 233). A titre d'exemple, retenons que c'est sur cette orientation mixant investigations quantitatives et

⁵³³ Enquête par votations électroniques auprès de 300 professionnels de Basse Normandie, Bretagne et Pays de la Loire, 2010.

qualitatives qu'a été construite la récente évaluation de la Loi sur la protection de la Jeunesse mise en place en 2007 (Turcotte et al., 2011, p. 11)⁵³⁴.

Si l'approche par les effets et l'évaluation des « *programmes d'intervention* » restent l'apanage des démarches québécoises, dans les deux pays, les opérateurs de la protection de l'enfance⁵³⁵ doivent mettre en œuvre des évaluations de « *projets d'établissements* ». Evaluations internes et évaluations externes promues en France par la loi de 2002.2, redditions de comptes et démarches québécoises d'accréditation sont ainsi devenues des passages obligés en matière de management institutionnel (Chaput, Terrier, Turcotte, 2013).

- Au Québec, ces obligations prennent corps dans un paysage institutionnel harmonisé sinon uniforme. Implantés chacun dans une région, les seize Centres Jeunesse sont les seuls organismes à pouvoir assumer les prises en charge dans le cadre d'une compétence provinciale organisée autour de la loi de protection de la jeunesse. Organismes publics autonomes, ils doivent composer avec les décisions des Directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ) et tenir compte des orientations données par les agences régionales de santé et de services sociaux. L'existence d'une structure de concertation (Association des Centres Jeunesse du Québec (ACJQ) constitue un facteur d'harmonisation et d'évolution concertée des pratiques évaluatives.
- En France, cette prescription évaluative des projets institutionnels concerne un paysage très fragmenté, traversé par les logiques propres d'une multitude d'établissements. A partir de statuts et d'histoires très différenciés, ceux-ci assurent des compétences qui leur sont dévolues à la fois par l'Etat, par les Conseils généraux et par l'autorité judiciaire. En outre, ce tissu institutionnel s'organise différemment d'un département à l'autre à travers l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance (ODAS, 2010). Dans ce cadre complexe, le déploiement évaluatif lié aux obligations issues de la loi de 2002.2 s'est initialement traduit par une avancée plus rapide dans les établissements pour personnes handicapées et personnes âgées que dans la protection de l'enfance, sans doute

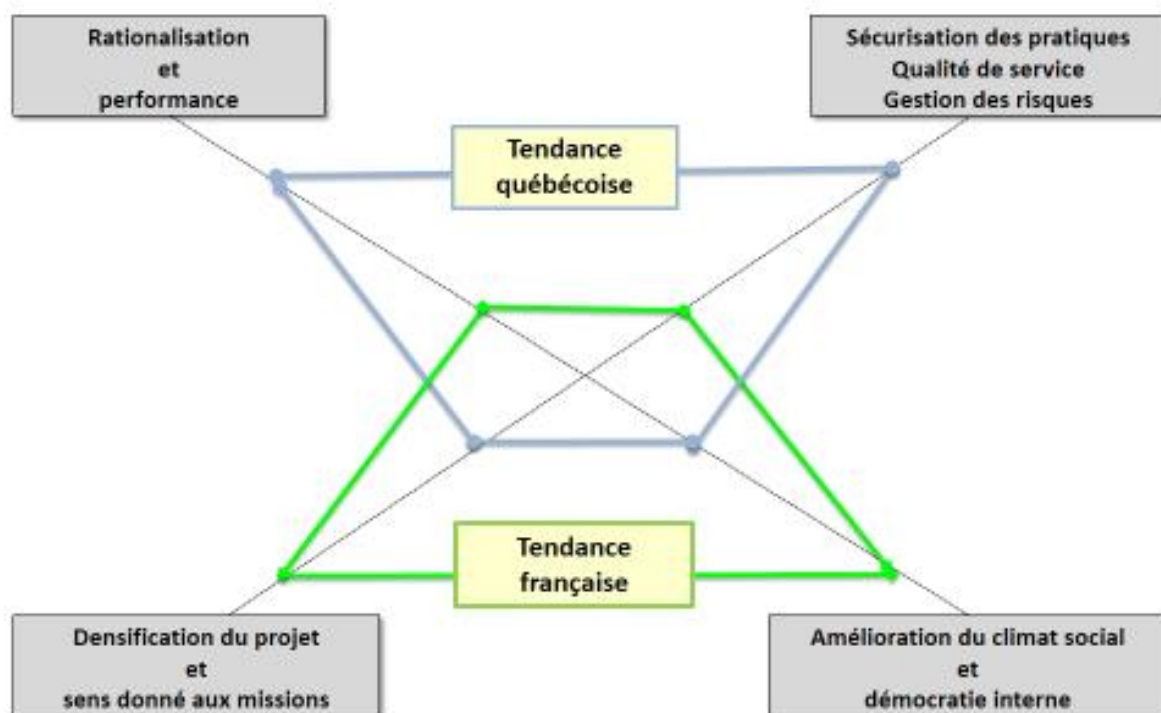
⁵³⁴ Ce travail, qui a mobilisé 11 chercheurs et 4 assistants de recherche, est organisé en deux volets. L'évaluation de l'implantation de la loi est réalisée à partir d'un questionnaire et d'une entrevue téléphonique auprès des responsables des agences régionales et des Centres jeunesse. Trois Centres jeunesse ont ensuite fait l'objet d'études plus approfondies (entretiens avec intervenants, gestionnaires, familles d'accueil, représentants d'usagers). La stabilité des enfants a été examinée selon un devis quasi-expérimental comparant la situation du placement d'enfants ayant reçu des services avant et après l'implantation des modifications législatives (Turcotte et al., 2011, p. 11 et 12). Pour une présentation de la méthode quasi-expérimentale et des résultats concernant le deuxième volet voir Turcotte et al. (2011, annexe N°15).

⁵³⁵ La terminologie québécoise parle de protection de la jeunesse.

du fait des proximités entretenues par ces ESMS avec le domaine de la santé (ANESM, 2009 – CREA I Bretagne, 2009)⁵³⁶.

Cette différence dans la structuration des systèmes québécois et français (homogénéité/fragmentation) prolonge et renforce les différences déjà perçues en matière d'objectivation des faits sociaux, de recours à la recherche appliquée et de modélisation des interventions. L'élucidation de ces distinctions et les investigations menées auprès des opérateurs de nos deux pays amènent à formuler l'hypothèse comparative que schématise la figure N°37 (Hirlet, Rouzeau, Turcotte, 2013) :

Figure N°37.
Identification de quatre orientations guidant les évaluations de projet
et repérage des préférences françaises et québécoises



- Concernant l'évaluation des projets institutionnels, les démarches québécoises apparaissent particulièrement orientées vers l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience, tendent à rationaliser l'affectation des ressources et les modes d'organisation, et visent à

⁵³⁶ Ceci se trouve dans le programme de travail l'ANESM : sur la vingtaine de recommandations publiées à ce jour, trois seulement concernent le secteur socioéducatif : Prévention des conduites violentes dans les établissements accueillant des adolescents : prévention et réponses (ANESM, 2008) - Exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement (ANESM, 2010), Partage d'informations (ANESM, 2011).

développer la qualité des services rendus en sécurisant les pratiques et maîtrisant les risques inhérents à l'accompagnement éducatif.

- Les démarches françaises apparaissent davantage guidées par la volonté de densifier le projet institutionnel. En ces temps de recomposition des relations entre des opérateurs souvent associatifs et les pouvoirs publics, le travail de l'évaluation est davantage repéré comme une opportunité pour aider les équipes à redonner du sens à leur engagement, à « résister par le projet » en quelque sorte⁵³⁷. L'évaluation devient alors un exercice qui pousse à une formalisation précise des valeurs, à une élucidation des finalités, à une analyse des constructions stratégiques internes et à une attention pour les dynamiques partenariales. Cette orientation se couple assez souvent d'une mobilisation poussée des parties prenantes qu'il s'agisse des professionnels ou des usagers. L'évaluation est envisagée alors comme un outil de management participatif, voire ambitionne de promouvoir davantage de démocratie interne.

Si on convient que les évaluations des projets institutionnels visent à statuer sur la valeur des « agencements sociaux » à partir desquels se pensent et s'organisent la prévention socio-éducative et la protection de l'enfance, alors deux grands registres s'offrent possiblement à ce travail appréciatif : ce qui fait institution réside, d'une part, dans les lignes de sens qui amènent les acteurs sociaux à coopérer et, d'autre part, dans les formes organisationnelles à travers lesquelles se traduisent et se concrétisent ces coopérations (Tournay, 2009).

A partir de cette distinction, nous avançons que, dans le cas français, les préférences évaluatives concerneraient prioritairement la réflexion critique au sujet des processus sociopolitiques traversant la conception et la légitimation des interventions et les partenariats engagés. Cette orientation évaluative prioriserait l'appréciation des valeurs et des énoncés de buts, l'approche réflexive des représentations et des modes d'engagement qui lient des acteurs en un système d'intervention plus ou moins complexe. En France, l'attention précédemment soulignée pour les processus alimenterait une préférence pour des démarches évaluatives qui, se centrant sur les dynamiques institutionnelles, viseraient davantage « *l'animation socio-institutionnelle* ».

Dans le cas québécois, les préférences évaluatives concerneraient davantage l'organisation formelle des systèmes d'intervention et prioriseraient l'appréciation des règles, l'étude des modes d'intégration des ressources, l'examen critique de l'implantation des protocoles et des prescriptions instrumentales qui régissent les pratiques concrètes des acteurs. Couplée avec

⁵³⁷ Titre donné par un des directeurs généraux français enquêtés à l'éditorial qu'il rédige pour la revue de son association.

l'appétence précédemment soulignée vis-à-vis de l'appréciation des effets, cette orientation alimenterait une préférence pour des démarches évaluatives qui, se centrant sur les dynamiques institutionnelles, viseraient alors « *l'amélioration socio-organisationnelle* ».

En définitive, les enseignements retirés de cette approche comparative permettent de confirmer que l'évaluation de l'activité est aujourd'hui bien à l'œuvre dans nos deux pays, tout en faisant ressortir quatre traits distinctifs entre la France et le Québec (Hirlet, Rouzeau, Turcotte, 2013) :

- une tradition culturelle et intellectuelle dominante : constructivisme critique versus positivisme pragmatique⁵³⁸,
- une forme d'organisation des établissements : diversité et fragmentation versus homogénéité et cohérence du tissu institutionnel,
- une plus ou moins grande diffusion des normes issues du secteur de la santé : passage des évaluations internes aux évaluations externes versus deuxième ou troisième génération d'accréditations,
- des relations entre recherche et intervention : découplage versus circuits courts.

⁵³⁸ On retrouve aussi la distinction des soubassements épistémologiques qui participent à cliver les théories en sciences sociales : « *La tradition positiviste insiste sur les similitudes entre l'objet des sciences sociales et celui des sciences de la nature. Dès lors les deux ensembles de disciplines doivent mettre en œuvre des méthodes similaires... À l'inverse, la tradition herméneutique s'oppose au positivisme dès lors que l'objet de l'étude est la société ; celle-ci est en effet faite d'individus humains qui ont une expérience subjective, qui donnent sens à leurs actions et qui, par celles-ci, transforment la réalité sociale qui les entoure* ». Dans cette seconde perspective, il faut recourir à l'interprétation, qui consiste précisément à saisir les significations qui sont à la base des conduites humaines (Nizet, 2007, p. 26).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Dans le nouveau schéma qui s'installe depuis le milieu des années 2000, les leitmotifs sont la compétitivité, le développement durable et la cohésion sociale des territoires. L'Etat invite fermement, met en concurrence puis surveille. Les politiques processuelles sont peu à peu abandonnées au profit de politiques nettement plus incitatives.

En ce qui concerne la rénovation urbaine, les travaux que nous avons menés montrent que l'implémentation de ce programme national donne lieu à une différenciation des cheminements suivant les sites et ce, en fonction du « déjà là ».

- Lorsque les restructurations urbaines sont déjà une composante importante du référentiel local, le PRU entraîne amplification et accélération. Les démolitions ainsi que les conséquences en termes de politiques de peuplement sont intégrées dans une planification d'ensemble. La rénovation urbaine constitue alors une pierre angulaire de la gestion localisée de la question sociale.
- Lorsque la rénovation urbaine n'a pas été anticipée et que, promu par l'Etat local, le PNRU est considéré comme une opportunité qu'il faut rapidement saisir, son élaboration en urgence bouscule fortement le système d'action. Les calendriers s'accélèrent, les lignes d'action se chevauchent, la répartition des rôles entre les intervenants devient problématique. Les décideurs cherchent à s'appuyer sur les acteurs de proximité mais ces intervenants restent à distance critique, d'autant que le bousculement qui vient de s'opérer n'a pas permis de suffisamment les associer. Une sorte de clivage s'installe alors entre la scène de l'aménagement et celle des acteurs traditionnellement impliqués dans la gestion localisée de la question sociale.
- Pour d'autres sites enfin, le conventionnement avec l'ANRU représente davantage un mariage de « raison ». Le PRU fait l'objet d'un encastrement dans un référentiel local qui a tendance à minorer le ciblage territorial, les démolitions et les déplacements populationnels. Les élus travaillent à maîtriser cette concession, veillant à éviter tout débordement. Le maillage social et administratif préexistant est mis à contribution : les modes habituels de gestion localisée de la question sociale ne sont pas remis en question mais les intervenants sociaux et les modes de faire ne peuvent plus ignorer le PRU avec lequel il convient alors de composer.

Les démarches françaises de réussite éducative, et plus récemment de lutte contre le décrochage, représentent un autre exemple des nouvelles manières de faire promues au titre d'un Etat stratège et davantage prescripteur. Elles trouvent leur origine dans le cadre de préoccupations liées aux enfants pauvres et aux quartiers sensibles, croisant lutte contre l'absentéisme et prévention des violences scolaires. En analogie avec les démolitions portées par le PNRU, les nouvelles références véhiculées par le PNRE bousculent les modes d'intervention hérités : confiés aux municipalités, le repérage nominatif d'enfants et d'adolescents aux prises avec des fragilités éducatives et les accompagnements individualisés tranchent avec les actions collectives issues de l'éducation populaire et avec la présence sociale dans les espaces publics qui se déployaient jusque-là.

Pour faire face au climat controversé qui accompagne la mise en place du PNRE, les promoteurs locaux introduisent des pratiques non orthodoxes par rapport aux normes centrales. En effet, les prises en charge ne démarrent que très lentement, les deux premières années étant essentiellement consacrées à l'acclimatation des partenaires à travers la structuration des instances, l'élaboration de chartes de confidentialité, la formalisation de procédures acceptées par les différentes parties prenantes... Pièce centrale du dispositif, l'individualisation des prises en charge n'est pas facilement acceptée. Le principal assouplissement tient alors dans l'invention, par les acteurs locaux, de la notion de « parcours personnalisé » qui justifie que les enfants repérés et pris en charge puissent bénéficier d'actions collectives.

Face à cet état de fait, les responsables nationaux « lâchent un peu de lest » puis, progressivement, « remontent au créneau » pour imposer, par une douce mais constante pression, leur solution. Ils s'appuient sur la persuasion, misant sur la régulation des sites par eux-mêmes, tout en rappelant l'asymétrie des positions et soulignant que c'est à leur échelon, central, que sont détenues les ressources budgétaires. Convoquée annuellement sous une forme stabilisée, permettant les comparaisons dans le temps et entre les territoires, l'expertise devient un outil au service de cette stratégie de la reprise en main. Ne questionnant pas les objectifs mais les relayant, elle participe très activement à propager la norme de l'individualisation : indiquant le chemin, elle met en visibilité les succès et les échecs et témoigne des évolutions qui vont dans « le bon sens ».

Complémentairement à ces processus de localisation du PNRE, la référence psychosociale faite à la persévérance se diffuse dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire, ce qui confirme que l'heure est bien à la dynamisation de l'individu, au renforcement de l'estime de soi et à l'activation de ses capacités. Fortement encouragée dans le cadre de la Stratégie

européenne de Lisbonne, cette ambition s'appuie en France sur la récente mise en place d'un système interministériel d'échange d'informations (SIEI), quadrillant l'ensemble du territoire national et visant à repérer l'ensemble des « décrocheurs ». Piloté par le centre, tout en s'appuyant fortement sur le recours aux logiques expérimentales, le déploiement actuel de cette politique de prévention du décrochage s'élargit à la lutte contre le désœuvrement des adolescents et des jeunes adultes.

Ainsi, ces éléments convergent-ils pour confirmer l'hypothèse suivant laquelle, en matière de gestion localisée de la question sociale, la période de transition 1990- 2005 serait en train de laisser place à une logique plus affirmée. Traversé par les processus d'agencification, de gouvernement à distance et de nouvelles formes de coordination organisées à l'échelle régionale, le nouveau régime « *d'Etat social actif* » en train de s'installer articule diffusion des références issues du néolibéralisme, déploiement de la nouvelle gestion publique au sein des administrations sociales, apprentissages issus de la décentralisation et persistance des cadres nationaux historiques.

Ce régime d'ESA s'accompagne de l'émergence d'un nouveau répertoire de socio-territorialisation mettant l'accent sur la responsabilité individuelle et l'individualisation des accompagnements. Dans ce répertoire de « *l'activation cohésive* », le territoire est convoqué comme « auxiliaire » de la gestion de la question sociale : composant entre milieu de vie et réceptacle d'action publique, il représente un « *support* » réputé pouvoir insérer en son sein les individus en difficulté, leur « offrant » des services, leur organisant des situations d'apprentissage, leur proposant des soutiens afin qu'ils puissent faire face à la responsabilité qu'ils ont de se prendre eux-mêmes en charge.

Oscillant entre « prendre soin » et « pression sociale », ce cinquième répertoire ne remplace pas mais vient s'ajouter aux répertoires précédemment mis à jour. Ainsi, et bien que les modes de localisation se révèlent plus ténus et davantage prescriptifs, le réservoir offert aux compositions locales garde un caractère relativement pluraliste : les cheminements localisés cherchant à relier prise en compte de la question sociale renouvelée et territorialisation des interventions restent assez ouverts. Nous suivons donc François Xavier Merrien quand il écrit : « *En l'absence d'un plan d'ensemble, la cohérence du nouveau modèle français est faible* » même s'il précise qu'en définitive « *l'évolution française correspond clairement à un modèle de transfert d'idées et de programmes sur fond d'emprunts à des modèles internationalement légitimes* » (Merrien, 2011, p. 18).

Dans ce cadre d'action qui se renouvelle, les inférences qui participent à relier territoires, usagers et question sociale font l'objet de reconfigurations cognitives plus ou moins profondes, donnent lieu à de nouvelles considérations idéologiques et débouchent sur l'exploration de perspectives stratégiques jusqu'ici peu usitées⁵³⁹. Ces évolutions, dont une part fait référence à des dynamiques anglo-saxonnes, contribuent à infléchir les contenus et la manière de produire les expertises socio-territorialisées.

- Le détour par le Québec permet de constater que, dans le contexte nord-américain, la science doit guider la pratique. Dès lors, le souci de l'utilité sociale influence largement le choix des objets de recherche, valorise la recherche appliquée et débouche sur la labellisation des « pratiques probantes ». Cet investissement dans la démonstration scientifique « éclaire » les interventions sociales, particulièrement la prise en charge des situations socio-éducatives problématiques, et explique l'appétence pour les perspectives modélisables, comme dans le cas des théories visant les troubles de l'attachement. Cette orientation explique que les programmes d'intervention soient influencés par les théories systémiques qui font « envie » aux travailleurs sociaux français et, tout à la fois, par des orientations comportementalistes, peu en vogue dans notre pays.
- A contrario, dans notre pays, la reconnaissance de la complexité des faits sociaux engendre généralement une assez forte méfiance vis-à-vis des approches qui naturalisent, qui simplifient et qui, potentiellement, déforment. Ainsi, les travaux sur les questions socio-éducatives sont-ils historiquement influencés par les perspectives constructivistes qui encouragent à interroger les mécanismes d'étiquetage traversant la production des matériaux statistiques. Traditionnellement, les recherches ainsi qu'une bonne part des expertises produites s'orientent vers l'analyse des représentations des acteurs, la mise en lumière des phénomènes de stigmatisation ou encore la déconstruction des logiques d'exclusion.

Au-delà de ces différences, il n'en demeure pas moins que la période actuelle s'avère marquée fortement par la culture des résultats et par l'analyse critique des dispositifs en place. En France aussi, les nouvelles logiques d'action publique s'affichent comme davantage pragmatiques, contribuant ainsi à remettre en cause le refus historique du positivisme. Les secteurs de l'emploi, de la recherche ou encore de l'éducation se retrouvent très concernés, en particulier du fait des comparaisons internationales. Nées dans le champ de la psychologie et de la sociologie à la fin des années 1960 puis mises en visibilité par le succès des travaux

⁵³⁹ « Les controverses scientifiques, les débats d'experts et les innovations conceptuelles des intellectuels sont autant de processus d'ajustement des représentations sociales et politiques à des transformations de leurs environnements. Ils contribuent à modifier et parfois à enrichir les répertoires cognitifs disponibles pour l'action » (Dammame, Jobert, 1999, p4).

d'orientation économiste d'Esther Duflo dans le cadre des projets internationaux de développement, les démarches randomisées d'évaluation font, de ce fait, l'objet d'une récente et importante promotion⁵⁴⁰. La réticence des chercheurs français en science politique et en sociologie vis-à-vis des évaluations et des commandes contractuelles a historiquement laissé une importante place aux structures d'expertise petites et moyennes ; or, depuis une quinzaine d'années, certains laboratoires en économie publique mais aussi les grands cabinets d'audit et de management s'intéressent de très près à l'action publique locale, investissant dans les méthodologies « quasi-expérimentales » (Matyjasik, 2010, pp. 193-199 – Barbier, Matyjasik, 2010- Barbier, 2012)⁵⁴¹.

Au sein de cette cartographie qui se redessine, l'expertise fait l'objet d'un investissement grandissant de la part des organisations en charge, nationalement et localement, de l'action sociale et socioéducative. Visant le repérage, la catégorisation et l'explicitation causale des situations problèmes, l'option quantitative et le traitement cartographique se propagent. Au sujet des problèmes sociaux, des opérations de dénombrement à grande échelle et des traitements géo-localisés commencent à être organisés.

Plus fortement intégrées aux systèmes de pilotage politico administratifs, qui eux-mêmes se réorganisent, les démarches d'observation, de diagnostic, de suivi et d'évaluation sont davantage construites en référence à des standards méthodologiques « reconnus », et se doivent de déboucher sur des résultats facilement communicables. Ainsi attend-on de l'expertise sociale qu'elle documente l'approche territorialisée des problèmes sociaux, qu'elle renseigne sur l'appropriation des normes centrales par les acteurs périphériques, qu'elle évalue l'efficacité des différents types d'opérateurs mais aussi, et paradoxalement, qu'elle permette de soutenir des démarches d'expérimentation localisées, afin que tel ou tel nouveau mode de faire puisse accéder au statut plus ou moins consolidé « d'innovation sociale ».

⁵⁴⁰ Dans ce sillage, une « armada » de nouveaux évaluateurs serait en train de s'organiser, en prises directes avec les organisations internationales et les administrations centrales. Autour de l'économiste François Bourguignon, ancien directeur de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), cette dynamique est portée par l'Ecole d'économie de Paris (Matyjasik, 2010, p. 186 – Barbier, 2012).

⁵⁴¹ A titre d'exemple, les grandes sociétés internationales d'audits appelées communément les « Big four » que sont les cabinets Deloitte & Touche, KPMG, Price Waterhouse et Ernst & Young (ayant intégré Andersen après le scandale Enron) se sont vues confier près de la moitié des évaluations *ex-ante* à réaliser dans le cadre des programmes européens 2007-2013 (Matyjasik, p. 195).

2^{ème} Ligne de fuite

Coopération transnationale et transférabilité

Dans le sillage des innovations technologiques et organisationnelles, la référence à « *l'innovation sociale* » fait aujourd'hui florès⁵⁴². Dans le cadre du nouveau régime d'Etat social actif et servie par la perspective expérimentale, elle permet de recouvrir, à la fois, la recherche de cohésion sociale et l'activation, le dépoussiérage des cadres hérités et les velléités de changement plus profonds. A ce sujet, Norbert Alter met l'accent sur le fait que « *innover suppose toujours de prendre le risque de transgresser les règles sociales, que celles-ci participent du registre de la gestion ou des coutumes professionnelles* » (Alter, 2000, p.3). Cependant, il précise que la transgression est loin de suffire et, que pour passer du stade de l'invention et acquérir le statut d'innovation, la nouveauté doit trouver des « preneurs », être relayée par des acteurs secondaires pour, finalement, être reprise au niveau des institutions. Cette dynamique de débordement, de mobilisation puis d'intégration dans les conventions entraîne alors un dépassement dans « l'ordre des choses », parfois bien au-delà des intentions portées par les promoteurs initiaux. Ainsi, suivant la définition proposée par le Réseau québécois d'innovation sociale, cette notion vise à désigner toute forme d'intervention, service, mode d'organisation ou processus de régulation dont la mise en œuvre tend à résoudre un problème qui résistait aux manières de faire antérieurement en place.

L'innovation ne se décrète pas mais il est généralement convenu que les processus innovateurs peuvent être encouragés, en particulier en travaillant les controverses, en animant des processus d'échange entre acteurs issus de rationalités différentes et en soutenant les activités de transfert (Bilodeau et al., 2002). Si ces transferts peuvent s'appuyer sur des cheminements bi-directionnels entre recherche et pratique, ils peuvent aussi être suscités par la découverte de manières de faire expérimentées et développées dans un contexte étranger. Pour qu'il y ait innovation sociale, reconnue et durable, il convient qu'une organisation ou un milieu d'intervention s'empare de connaissances récemment produites ou de procédés expérimentés dans un autre milieu (adoption), les adapte à son contexte singulier (confrontation et appropriation) ou encore contribue à la production de nouvelles connaissances et propose des nouveaux procédés (élaboration) (Veillette, 2010).

⁵⁴² Concernant le passage des innovations technologiques aux innovations sociales, voir les travaux de Louise Dandurand (2005) ou encore le tableau de synthèse proposé par Pascale Breugnot (2011, p. 27).

Ainsi, le détour par l'étranger, en ce qu'il encouragerait des processus raisonnés d'innovation sociale, participe-t-il à tracer cette seconde ligne de fuite. Prenant appui sur trois projets franco-qubécois se déroulant concomitamment⁵⁴³, nous revenons sur les différentes « épreuves »⁵⁴⁴ qui traversent la constitution de partenariats transnationaux. A travers ce travail de qualification, nous cherchons à retirer de l'expérience quelques repères permettant de guider durablement, dans le domaine de la gestion localisée de la question sociale, l'animation par « le bas » de transferts internationaux de politiques publiques, c'est-à-dire faisant « la part belle » à la mobilisation d'acteurs impliqués localement, qu'ils soient élus, dirigeants, praticiens, formateurs et chercheurs. Ainsi, schématiquement, nous pouvons reconstituer que ces trois projets ont suivi un cheminement assez analogue (Rouzeau, 2013) :

- A l'initiative d'un noyau d'acteurs pionniers, ils ont démarré par des séquences d'échanges et d'interconnaissance et par des découvertes plus ou moins assurées au sujet des contextes des uns et des autres (*débroussaillage* issu des premières explorations),
- Chacun de ces projets a encouragé une mise en comparaison, c'est-à-dire un travail de recherche de rapprochement par analogies voire, plus rarement, par équivalences : échelles géographiques et territoires politiques, missions et organismes, métiers et formations... (*balisage* issu des choix effectués pour assurer la comparabilité)
- Ces efforts ont débouché sur des analyses comparatives menées en termes de convergences/spécificités à propos des contextes et des logiques d'action, (*étayage* produit par les enseignements des comparaisons approfondies)
- Les processus coopératifs ont été complétés par des observations participatives organisées sur des durées courtes, des échanges de postes sur une durée de plusieurs mois et aussi

⁵⁴³ Introduits dans le chapitre précédent, ces projets ont donné lieu à une quinzaine de missions d'études d'acteurs québécois en France et d'acteurs français au Québec, missions dont nous avons généralement été le coordonnateur français. Ces projets concernent ce que les québécois appellent des services de « première ligne » : ils portent alors sur l'évolution du travail social généraliste ou encore sur les stratégies de prévention socio-éducative et sur la lutte contre le décrochage scolaire. Ils concernent aussi les programmes de protection de la jeunesse qui font partie des services considérés, au Québec, de « seconde ligne ». Une partie de ces projets bénéficie de l'aide du Fonds franco-qubécois de coopération décentralisée (FFQCD).

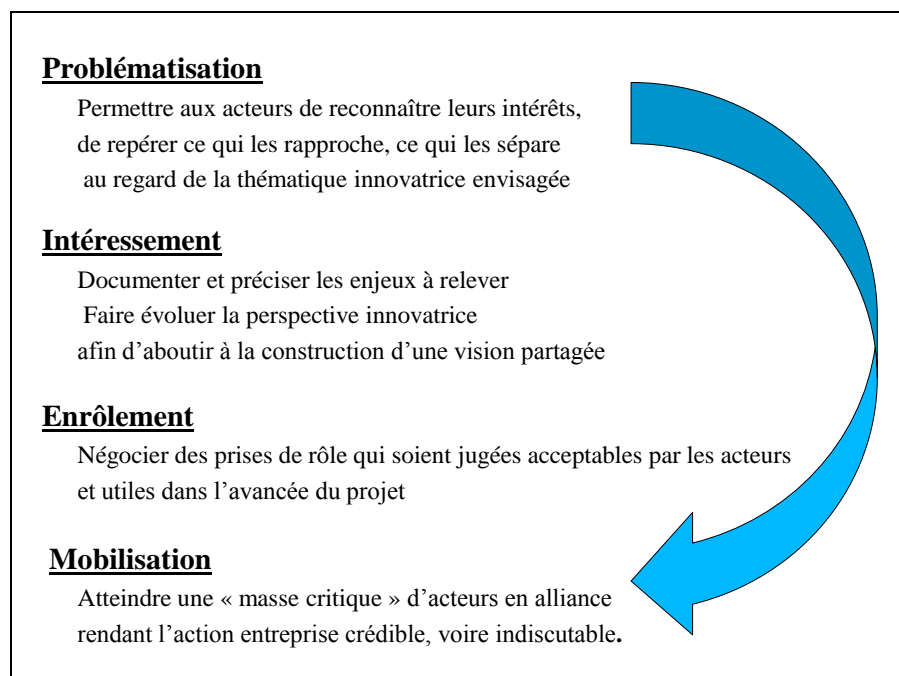
⁵⁴⁴ La notion « d'épreuve » est entendue en référence aux travaux de Danilo Martuccelli « *une expérience à laquelle se mesure l'acteur et la manière dont il s'en acquitte produit un positionnement social* » (Audoux et Gillet, 2011). Sous forme d'examen souvent non formalisés, défiant nos capacités, les épreuves se succèdent et se chevauchent au fur et à mesure que les individus avancent dans la vie. Elles nous contraignent à leur donner un sens selon que nous nous en sommes acquittés ou non. « *Elles sont ainsi un dispositif de recherche permettant à la fois de rendre justice au caractère ouvert de leur issue et de garder en tête le caractère standardisé et séquentiel de leur déroulement sociétal* » (Martuccelli, Lits, 2009, p. 4). « *Le degré supplémentaire de réflexivité qu'introduit la sociologie pragmatique par rapport aux versions antérieures du constructivisme, tient à l'importance qu'elle accorde à la notion d'épreuve. Au-delà de la grande diversité de ses usages et de ses acceptions parmi les auteurs concernés, on se risquera ici à donner de ce concept une définition très générale : constitue une épreuve toute situation au cours de laquelle des acteurs font l'expérience de la vulnérabilité de l'ordre social, du fait même qu'ils éprouvent un doute au sujet de ce qu'est la réalité [...], un moment où se rejoue pour eux le rapport entre leurs représentations de la réalité et la matérialité du monde* » (Lemieux, 2012, p. 174 et p. 180).

par la dissection d'actions repérées comme caractéristiques du pays d'accueil, par des démarches d'appréciations sur leur caractère plus ou moins inspirant dans une perspective de transfert (*forage* par immersion et appréciation de la transférabilité dans une perspective d'import/export).

Dans cette seconde ligne de fuite, nous proposons d'analyser ces missions à l'étranger comme un processus de « *traduction* », c'est-à-dire un processus permanent de discussion, sur le sens donné individuellement et collectivement aux actions entreprises, encourageant et sécurisant dans le temps la confrontation et le « transcodage » entre des rationalités politiques, administratives, techniques et scientifiques (Lascoumes, 1996).

Nous faisons ainsi référence aux phases de problématisation, d'intéressement, d'enrôlement, de mobilisation mises en lumière par la sociologie de la traduction et de l'acteur-système (Callon et Latour 1996)⁵⁴⁵, pour analyser les démarches qui permettent de se repérer en territoire étranger, aussi bien sur le plan des contextes territoriaux, des configurations institutionnelles, des stratégies d'action publique, des types de professionnalité... (Figure N°38).

Figure N°38.
La traduction : les différentes étapes mises en évidence par Michel Callon



⁵⁴⁵ Nous faisons le lien entre ces épreuves partenariales et les phases de problématisation, d'intéressement, d'enrôlement, de mobilisation mises en lumière par la sociologie de la traduction et de l'acteur-système (Callon, Latour 1996). Plus généralement, les références mobilisées concernent la circulation des idées, la gestion des controverses, l'action partenariale et le développement des innovations (Bilodeau et al., 2002 - Rouzeau, Sauvage, Gaultier, 2009 - Veillette, 2010 - Audoux, Gillet, 2011).

A travers la construction de portraits croisés, le repérage des expériences réciproques et l'analyse des apprentissages les plus conséquents effectués dans chacun des deux pays, il s'agit de renseigner et de discuter ce qui peut être considéré comme une initiative inspirante dans la perspective d'innovation sociale, tout en prenant en compte les effets de contexte. A travers ces « voies de passages », c'est l'intérêt de la portée du « détour par l'étranger » associé au développement de circuits courts entre les acteurs de l'intervention sociale et le milieu de la recherche qui sont ici interrogés.

A. Le débroussaillage : explorer tout en se reconnaissant entre pairs

Lors de ces différentes missions à l'étranger, c'est-à-dire en France pour les intervenants québécois ou au Québec pour leurs homologues français, la première étape consiste à mettre à distance ses repères habituels pour découvrir des systèmes idéologiques, des formes organisationnelles et des modes de faire inhabituels, dont on fait l'hypothèse qu'ils se relèveront inspirants.

➤ *L'affaire de quelques pionniers*

Un premier repérage réalisé par quelques pionniers s'avère généralement nécessaire. C'est ainsi que les échanges aujourd'hui assez nombreux entre acteurs de la réussite éducative et du décrochage scolaire, de l'action sociale ou encore de la protection de l'enfance, ont été enclenchés par le « débroussaillage » effectué par des petits groupes constitués généralement - de part et d'autre - de deux ou trois interlocuteurs, qu'ils soient responsable associatif, élu, directeur général d'organisme public ou parapublic, chercheur, formateur, consultant, intervenant de terrain⁵⁴⁶... La richesse et la performance de ces premiers noyaux dépend du croisement de regards et de l'authenticité des premières rencontres effectuées. Il s'agit de composer avec une diversité de points de vue et de statuts au sein de chaque délégation et,

⁵⁴⁶ Parmi les acteurs pionniers qui ont participé, à partir de 2007, à déclencher ces différents projets, on pense particulièrement à Marie-Agnès Castillon, présidente de l'association France/Québec, Jacques Laforest, directeur général du Centre Jeunesse de Québec, Jenny Molina, chargée de mission internationale de l'IRTS de Bretagne, Eric Demers, à l'époque chargé de mission pour le partenariat du CTREQ, Michel Perron, titulaire de la chaire VISAJ à l'Université du Québec à Chicoutimi, Delphine Commelin, intervenante du PRE de Rennes, François Rabeau, directeur général du CSS du Suroît, Camil Picard, directeur général et Denis Adam adjoint directeur général du CJ de Montérégie ainsi qu'à France Nadeau et Gilles Mireault de l'IU-CJ de Québec et Daniel Turcotte de l'Université Laval à Québec.

tout à la fois, de favoriser la reconnaissance entre pairs positionnés de chaque côté de la frontière. On entre ici dans ce que Michel Callon nomme l'étape de la problématisation. Des acteurs assis sur des rationalités différentes, mais non concurrentes, vont délimiter un ou des objets dont la prise en compte et la prise en charge leur importent. Ainsi, ces pionniers et les pairs étrangers avec lesquels ils s'appareillent en viennent-ils à « *forger l'objet de façon qu'il corresponde à leurs intérêts explicites* » (Latour, 2005, p. 261).

Cette première séquence va d'autant plus fonctionner que l'on s'apercevra, qu'avant ce qui apparaît comme un possible commencement, certains et d'autres avaient déjà fait un bout de chemin en ce sens⁵⁴⁷. Reconstituer ces cheminements antérieurs, inscrire ses propres initiatives au regard de ces pans d'histoire qu'on se réapproprie, permet progressivement de construire un sens et d'envisager des filiations.

Lorsque ce premier ciment a pris, il est alors temps d'élargir ce premier cercle afin que s'envisage une entreprise plus conséquente sous la forme de missions élargies⁵⁴⁸. Or, quelle que soit la durée de ces séjours, le temps va apparaître très vite compté. Afin que les premières fascinations ou déceptions n'emportent pas tout sur leur passage, il convient alors d'engager, d'organiser, d'animer et de finaliser un processus d'objectivation de la réalité étrangère qu'on vient découvrir.

➤ *Engranger les découvertes et accepter la confrontation*

Ainsi avons-nous systématiquement initié, au sein du groupe de ceux qui explorent, un travail partagé de documentation, de discussion raisonnée et d'écriture. Généralement, ces travaux prennent la forme d'un dossier qui propose une analyse des réalités étrangères en s'appuyant sur une mise en avant des expériences jugées les plus significatives. Cette première formalisation partagée est assez délicate à mener. Elle nécessite une organisation en groupes de travail qui permettent de susciter l'engagement de chacun et contribuent à limiter les comportements de « *passagers clandestins* ».

⁵⁴⁷ Citons par exemple le projet franco-qubécois « Bord à bord » qui peut apparaître comme « l'ancêtre » du travail effectué actuellement entre les IRTS et les CJ ou encore les premiers échanges entre la Région Aquitaine et quelques acteurs de la région du SLSJ au sujet de la persévérance scolaire.

⁵⁴⁸ Après les premiers voyages à quelques-uns, nous avons ainsi contribué à organiser et à animer une dizaine de déplacements de groupes français et québécois allant de 15 à 40 participants sur des durées variant généralement entre 9 et 15 jours,

A cette étape, les confrontations au sein du groupe en déplacement et celles qui s'instaurent avec les principaux référents étrangers peuvent donner lieu à des séances de discussion assez soutenues, voire parfois un peu houleuses. Il importe pourtant de mener à bien ce travail de confrontation afin de lever une partie des incompréhensions sémantiques et des interprétations trop hâtives, d'éviter de trop grandes approximations sur le sens donné et de dégager peu à peu quelques repères et pistes d'analyse partagés entre les voyageurs et leurs hôtes. Progressivement, une représentation raisonnée prend forme qui concerne ce que l'on perçoit comme caractéristique du pays visité, ce qui mériterait d'être diffusé au retour et d'être valorisé auprès de ceux que l'on va tenter d'associer. Cette première réalisation apparaît comme fondamentale au sens où elle agit comme un marqueur de la phase de problématisation, permettant que des premiers repères soient dégagés et qu'ils puissent constituer un socle commun pour l'ensemble du groupe en déplacement.

Par exemple, au sujet de la réussite éducative et de la persévérance scolaire, les premiers rapports mettent en avant :

- pour ce qui concerne le regard des Français sur les réalités québécoises : *la conception de la jeunesse comme une ressource pour la société québécoise, l'approche décomplexée de la prévention précoce, les démarches de développement communautaire, la densité des liens entre praticiens et chercheurs, le recours systématique aux démarches évaluatives.*
- pour ce qui concerne le regard des Québécois sur les réalités françaises : *l'importance des actions périscolaires, la surface extensive de la référence à la réussite éducative, le déclouisonnement des partenariats, l'articulation entre les échelons national/régional/local, les dispositifs de démocratisation visant l'entrée dans les grandes écoles.*

Dès ces premières formalisations, une différence apparaît assez nettement, qui traverse la structure et le contenu des récits ramenés par ces « voyageurs ». En effet, les écrits français témoignent d'une volonté de comprendre de manière approfondie le contexte québécois en approchant les systèmes idéologiques et en analysant les logiques politico-administratives. Les écrits québécois, plus descriptifs, se centrent sur la présentation d'expériences concrètes menées en France et intègrent le souci de retirer des enseignements en termes de transfert. On pourrait ainsi dire que l'approche française est davantage orientée par une perspective de déconstruction analytique alors que, du côté québécois, elle intègre dès ce premier stade une forte attention par rapport aux « possibilités de réinvestissement ».

A partir des activités de débroussaillage, la « *problématisation* » - au sens donné par Michel Callon - débouche sur la délimitation de ce que l'on se propose de faire évoluer et qui mérite

le développement d'une logique collaborative plus poussée. Dans les projets ici relatés, il s'agit d'aider à l'enrichissement des processus d'intervention éducative et sociale, de renforcer la place faite aux usagers et à leurs ressources, d'encourager la mise en œuvre d'expérimentations véritablement documentées puis évaluées, de faire reconnaître et évoluer les professionnalités, d'interroger les modes de management et, au final, d'encourager la mobilité internationale des idées, des connaissances et des professionnels.

B. Le balisage : rapprocher les territoires et rendre comparables les systèmes d'action

Ces premiers « relevés » exploratoires autorisent les acteurs à aller plus loin, en terre un peu moins inconnue. Peut alors se déployer une démarche comparative plus approfondie, construite dans la durée, régulièrement mise en discussion, donnant lieu à des publications et permettant de structurer des communications sous les formes les plus diverses : colloques scientifiques, séminaires professionnels, assemblées politiques...

➤ *Élargir le regard pour, ensuite, le retourner vers sa propre réalité*

Le détour par l'étranger permet de connaître ce qui caractérise les dynamiques étrangères mais participe, tout autant sinon davantage, à éclairer les logiques profondes qui traversent le cadre d'exercice qu'on a ainsi mis à distance. C'est ce que confirme Nancy Green : « *les récits de voyage et d'études sont un objet particulièrement riche... Ecrits pour informer sur l'Autre, ils en révèlent autant sur soi-même* ». (Green, 1995, cité par Vigour, 2005, p.101)⁵⁴⁹. Dans le prolongement de cette prise de conscience, s'inscrit généralement la décision d'investir l'exercice comparatif. « *La comparaison permet de déplacer son regard en incitant à une mise à distance de sa propre réalité nationale... Comme pour l'anthropologue, le détour comparatif permet de porter un regard « autre » sur sa propre réalité nationale et ainsi de questionner les éléments qui peuvent apparaître « évidents » d'un point de vue strictement interne* » (Hassenteufel, 2000, p. 118).

⁵⁴⁹ Cette objectivation que procure l'éloignement correspond à une « *extériorisation du regard porté sur sa propre réalité nationale [qui] passe par le recours à des paradigmes d'analyse ayant émergé dans d'autres pays* » (Hassenteufel, 2000, p. 118).

Par exemple, ce détour par l'étranger amène à prendre en compte l'existence de relations entre recherche et pratique plus fluides que celles que les acteurs français connaissent généralement. Cet enseignement issu de la comparaison fonctionne alors comme une autorisation à s'engager dans de nouvelles voies, celles des recherches-actions et du transfert de connaissances. Mais, tout autant, il invite à valider les perspectives à l'œuvre dans chaque cadre national qui, à l'épreuve de l'étranger, apparaissent essentielles à sauvegarder : pour les acteurs français par exemple, ce détour confirme l'intérêt de prendre en compte la complexité des faits sociaux, de développer une approche compréhensive des processus, d'assumer des préoccupations éthiques par rapport aux stratégies de prévention très précoces...

➤ *Instruire des équivalences en réfléchissant le rapprochement des terrains*

Dans les trois projets, si la mise en relation des terrains est d'abord le fruit de conjonctions opportunes liées aux premières rencontres entre acteurs pionniers, elle nécessite, ensuite, de faire l'objet d'une construction raisonnée des équivalences.

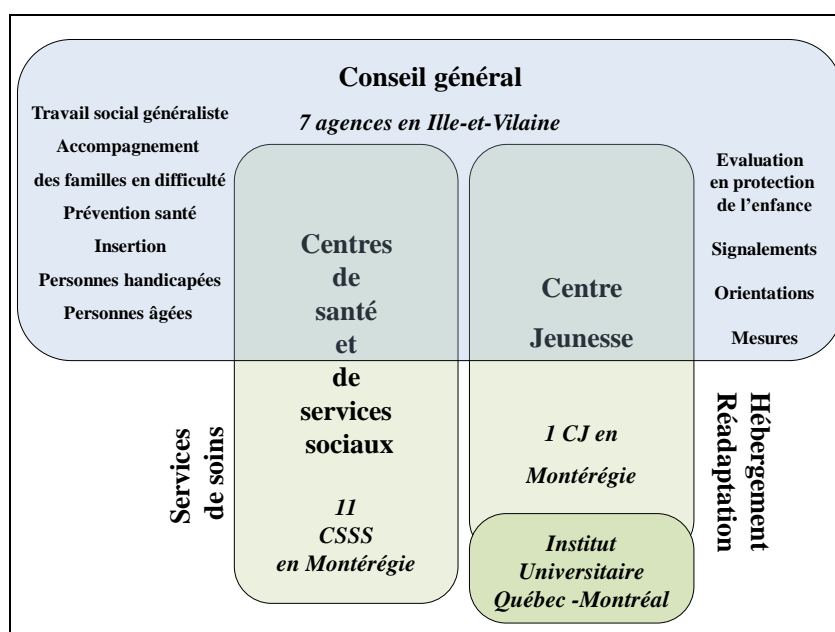
Tout d'abord, il importe de tenir compte du niveau de « gouvernement » qui, dans chaque pays, participe à traiter tel ou tel objet :

- Les comparaisons en matière de réalité éducative (diplomation, décrochage, santé, mobilité, aspirations des jeunes...) ont abouti à la production croisée de deux portraits construits, au Québec et en France, à l'échelle régionale (Saguenay Lac-Saint-Jean/Bretagne). En effet, les dynamiques régionales s'avèrent prépondérantes, que ce soit au Québec (Instance régionale de concertation (IRC), Conférence régionale des élus (CRE)) ou en France (Rectorat, Conseils régionaux, Conseil économique, social et environnemental régional).
- En matière de protection de l'enfance, cette équivalence mérite d'être revue. En effet, au Québec, à travers les Agences régionales de santé et des services sociaux et du fait du positionnement à ce niveau des Centres jeunesse, le palier régional est assez structurant. En France, les Conseils généraux étant les chefs de file de ce type de compétence, le palier départemental est plus pertinent à examiner. Le rapprochement a donc été effectué entre

les régions québécoises (Montréal et Capitale nationale) et les départements français (Ille-et-Vilaine et Meurthe-et-Moselle)⁵⁵⁰.

Le rapprochement entre les paliers territoriaux étant effectué, il convient alors de préciser les compétences respectives des organisations, comme l'indique la figure N°39 au sujet des CSS et CJ québécois et des conseils généraux français.

Figure N°39
Recouvrements et spécificités entre les organisations en charge de l'action sociale et médicosociale au Québec et en France (Rouzeau, 2013)



➤ *Avancer vers la comparabilité*

Outre la question du choix du terrain, le travail comparatif se révèle exigeant car « *la comparabilité est rarement une donnée, elle est au contraire à construire [...], il faut se méfier des pièges du nominalisme, c'est-à-dire comparer deux objets parce qu'ils sont désignés par le même terme* » (Hassenteufel, 2000)⁵⁵¹. Afin d'échapper aux risques des fausses

⁵⁵⁰ Le travail coopératif entre la région de la Montérégie et le département d'Ille-et-Vilaine s'appuie aussi sur une double analogie démographique : 1 440 000 habitants en Montérégie et 965 000 en Ille-et-Vilaine / 230 000 pour la ville de Longueuil et 207 000 pour la ville de Rennes).

⁵⁵¹ Parler une même langue constitue un atout majeur pour ce travail de comparaison. Cependant nos expériences franco-québécoises nous ont fait prendre conscience de l'importance des faux amis qui traversent les conversations : parmi les multiples exemples, citons le terme de « gestionnaires » qui ne désigne pas au Québec les

comparaisons⁵⁵², il convient alors de sortir des catégories administratives existantes et de s'émanciper de la recherche d'équivalent nominal.

Par exemple dans l'approche comparée en protection de la jeunesse, on pense à la difficulté qu'ont connue nos partenaires québécois à envisager que des démarches évaluatives pouvaient se déployer, en France, sans référence à des programmes d'intervention précis, écrits et fondés sur des résultats de recherche. Du côté français, nous découvrons que les évaluations québécoises constituaient des séquences à part entière du travail de recherche académique et que la dimension politique de l'évaluation partant des terrains n'était pas très développée, ni très légitime aux yeux de nos interlocuteurs. Le travail d'entendement réalisé à cette occasion a permis de cheminer vers la délimitation d'un objet commun, c'est-à-dire les démarches évaluatives qui se centrent sur l'appréciation des activités et plus précisément sur les projets institutionnels et les programmes d'intervention.

Travailler à la comparabilité nécessite aussi, et même surtout, de mettre de côté les perspectives normatives pouvant conduire à valoriser une façon de faire par rapport à une autre. Par exemple, il convient d'éviter que le modèle québécois soit mis en position d'exemplarité, comme c'est souvent le cas en matière de travail social ou, encore, que les capacités rhétoriques des français soient mythifiées. A chaque fois qu'un nouvel acteur entre dans le dispositif, ou quand celui-ci est présenté à un nouvel auditoire, il convient de refonder la position suivant laquelle: « *Non, en la matière, les québécois ne sont pas en avance, mais ils font différemment. Non, les français ne sont pas tous motivés par le magistère et la censure, ils peuvent aussi écouter...* ».

Ainsi prenons-nous comme un avertissement l'appréciation émise par Jean Pierre Deslauriers (Université du Québec à Chicoutimi) au sujet du regard de Marc-Henri Soulet sur les dynamiques québécoises⁵⁵³. « *Avec le développement des échanges entre la France et le Québec, j'avais l'impression qu'un climat de compréhension s'était installé, voire même que les intellectuels/chercheurs/professeurs des deux côtés de l'Atlantique avaient développé une*

cadres participant aux processus budgétaires et financiers mais bien l'ensemble de l'encadrement intermédiaire que nous désignons en France à partir de l'anglicisme de « *managers* ».

⁵⁵² Pour Patrick Hassenteufel, les « *comparaisons Canada dry* » sont portées par des ouvrages collectifs et se révèlent des compilations portées sur une même politique publique sans qu'un projet comparatif ait été véritablement partagé ; les « *comparaisons de bureau* » sont assises sur la revue de littérature mais font fi des phases d'acculturation que permet le travail de terrain ; les « *comparaisons jivaro* » sont construites sur quelques indicateurs quantitatifs écrasant la complexité des réalités nationales ; les « *comparaisons ventriloques* » instrumentalisent les terrains à des fins de démonstrations préconstruites. (Hassenteufel, 2000).

⁵⁵³ Après avoir enseigné à l'université de Caen et à l'Université de Sherbrooke (1980 et 1981) puis à la Faculty of Arts de Colby College à Waterville, États-Unis (1982 à 1986), Marc-Henry Soulet publie en 1987, *le silence des intellectuels : radioscopie de l'intellectuel québécois*. Il est actuellement professeur de sociologie à l'Université de Fribourg.

connaissance plus approfondie de leur société respective. Pour tout dire, je pensais que l'ère du « Maudit-Français-qui-vient-nous-faire-la-loi » était révolue ». Après avoir développé une vision très critique des développements proposés par Marc-Henri Soulet, Jean Pierre Deslauriers en vient à cette conclusion qui en dit long sur les difficultés de construire des postures de réciprocité véritablement coopératives : « je ne récusé pas tout de ce volume : on apprend beaucoup d'un mauvais livre. J'en ai surtout retenu qu'il vaut mieux balayer le bas de sa porte avant d'aller dire au voisin comment il devrait faire le ménage dans sa maison. Les intellectuels québécois sont peut-être trop silencieux : par contre, d'autres gagneraient à se taire » (Deslauriers, 1988, p. 189 et 192).

La construction des questionnements et les modes de problématisation méritent d'être interrogés sous l'angle de la réciprocité qu'ils instaurent plus ou moins fortement. À défaut d'un travail de consolidation de cette réciprocité sans cesse à reprendre, l'interrogation respective des cadres et modes de travail se trouvera biaisée : « *les processus d'intéressement* » se révéleront déséquilibrés et « *les prises de rôle* » resteront fragiles.

C. L'étayage : capitaliser les enseignements et finaliser les comparaisons

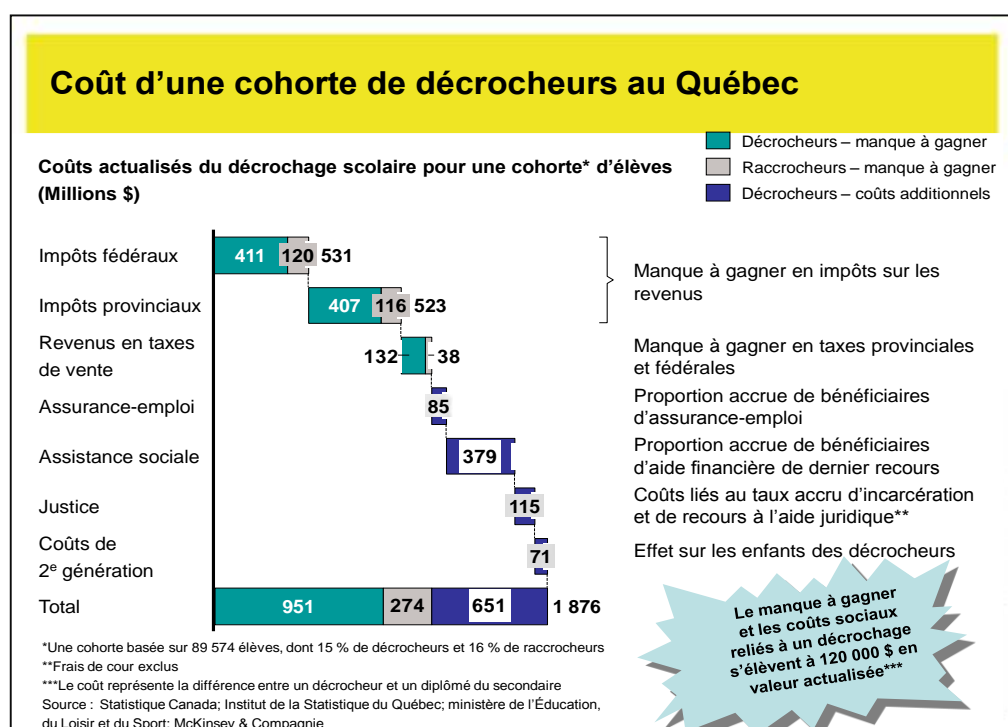
Quand ces conditions sont réunies, le travail sur la comparabilité débouche, pour les acteurs issus de deux réalités différentes, sur l'utilisation d'un même guide d'investigation puis d'un même schéma d'analyse. D'abord à grands traits puis dans le cadre d'une investigation plus précise, peut-on alors se repérer au sujet des schémas cognitifs et idéologiques à l'œuvre, des logiques d'action généralement mobilisées, des traductions politico-administratives les plus structurantes et des formes managériales en cours dans chacun des deux contextes.

➤ Stabiliser les principales entrées pour tracer un premier état des comparaisons

Dans un premier temps, il s'agit de partir sur la piste de ce qui, dans chaque contexte, est considéré comme « faisant problème » et de s'arrêter sur la manière dont, de ce fait, est légitimée et orientée l'intervention publique :

- A titre d'exemple, en matière de performances du système éducatif, dans la société québécoise, une attention toute particulière est portée à partir des comparaisons internationales et entre provinces canadiennes, en particulier par rapport à la province voisine de l'Ontario... Dans ce cadre, les effets délétères du décrochage scolaire sont dénoncés, en particulier du fait des impacts économiques négatifs que ce phénomène engendrerait. Ainsi, largement reprise par les médias, l'estimation du coût financier du décrochage scolaire, effectuée en octobre 2008 par l'économiste Pierre Fortin, (120 000 \$ par an et par décrocheur – 1 876 millions \$ pour une cohorte) a-t-elle frappé les esprits (Figure N040) :

Figure N°40.
Estimation du coût du décrochage au Québec
(Pierre Fortin, UQAM, Journées interrégionales sur la persévérance scolaire,
Mont Saint-Anne, 30 octobre 2008).



En France, cette dimension du coût économique n'est que peu évoquée. La place des performances nationales sur la scène internationale n'est mise en lumière que récemment dans les médias, les démarches françaises de réussite éducative trouvant davantage leur origine dans le cadre des préoccupations liées aux quartiers sensibles et à la prévention de la délinquance.

- En matière d'action sociale, au Québec, les problématiques sociales sont généralement pensées dans une perspective éco-systémique et psychosociale avec une attention majeure portée à la question de la sollicitation des ressources des personnes et celle de la mobilisation de leur entourage. Ces orientations québécoises se traduisent à travers l'idée que l'action sociale concerne des « clientèles » en droit de recevoir des services de proximité à travers des activités dites « de support ». Dans ce cadre, on n'hésite pas à bousculer les formes traditionnelles d'intervention pour agir de manière intensive et en situation de crise. En France, les grilles de lecture sont davantage diversifiées, voire fragmentées, passant de l'approche psychanalytique à la sociologie critique. Face aux difficultés de l'existence et aux multiples facettes de la question sociale, la recherche des causes profondes est souvent un préalable à l'élaboration d'un plan d'action. On parlera davantage d'usagers et d'accompagnements construits dans la durée, là où les québécois se centrent davantage sur des approches « par les solutions ».
- En matière de protection de la jeunesse, au Québec, on dénote une forte volonté de sécuriser les pratiques entraînant une moindre appétence pour les démarches alternatives et pour les séjours de rupture. La loi québécoise priorise la stabilité du projet pour l'enfant et invite, dans le cadre des placements, à recourir le plus possible dans l'entourage de l'enfant à des personnes réellement significatives. En France, le maintien des liens avec la famille d'origine apparaît un élément central et le recours à des familles d'accueil ayant un statut véritablement professionnel est une réalité que ne connaît pas le Québec. Notons aussi que la tolérance vis-à-vis des jeunes « bruyants » apparaît peut être plus établie en France entraînant une moindre « sanitatisation » et pathologisation des comportements sociaux.

En complément de ce premier niveau d'appréhension, il convient aussi d'examiner les modes d'organisation et de régulation :

- En matière de lutte contre le décrochage, le système québécois apparaît largement lié aux partenariats publics/privés, les fondations étant reconnues comme des acteurs qui comptent et qui sont en capacité d'influencer les orientations de l'action publique. Faisant une place importante aux initiatives citoyennes et aux stratégies régionales, les démarches communautaires de type « Bottom up » sont encouragées. Pour être crédibles et soutenues, ces prises d'initiative nécessitent, cependant, d'être précisément documentées, doivent se traduire en programmes précis et harmonisés et obligent à des remontrées vers les financeurs sous la forme de « redditions de comptes » exigeantes et très formalisées. Le système français est, à l'évidence, davantage administré et les dispositifs nationaux, s'ils

font l'objet d'appropriations locales parfois spécifiques, apparaissent comme des éléments déterminants de ce qui structure la mobilisation des uns et des autres. Les partenariats publics/privés n'ont que très rarement cours et les démarches évaluatives n'intègrent que rarement une investigation de l'efficacité des services rendus.

- En matière d'action sociale et de protection de la jeunesse, l'organisation québécoise est davantage intégrée. Mixant le secteur de la santé et celui des services sociaux, le pilotage par le Ministère et par les agences régionales s'appuie au local par une distinction entre les organismes de première et de seconde ligne. Ayant fait l'objet de regroupement et de restructurations importantes depuis une vingtaine d'années, ces organisations locales (CSSS) et régionales (CJ par exemple) sont réputées occuper un rôle de « tête de réseau » vis-à-vis des partenaires communautaires. Elles peuvent aussi faire appel à la philanthropie pour financer la mise en place de réponses « innovantes ». Les formations des intervenants sont clairement scindées en deux strates : celle des techniciens formés en Collège d'enseignement général et professionnel (CEGEP) et celle des « professionnels » formés à l'Université. L'exercice des intervenants est assez fortement encadré du fait des prérogatives données aux ordres professionnels et de la récente Loi 21 modifiant le Code des professions (2009) qui identifie les actes réservés⁵⁵⁴ aux seuls professionnels que sont les « travailleurs sociaux »⁵⁵⁵, les psycho-éducateurs ou encore les psychologues-criminologues. A contrario, le paysage français se présente sous une forme nettement plus baroque, se caractérisant par une multiplicité de services et d'établissements de statut, de taille et de compétences très variées. Les organisations sociales dépendent de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique territoriale ou encore du droit privé (associations et plus rarement entreprises). Même si une dynamique de regroupement se met progressivement en place, le positionnement de chacun de ces établissements et services se révèle assez spécifique, témoignant à la fois d'une filiation avec telle ou telle œuvre historique et/ou étant à mettre en lien avec tel ou tel fait plus conjoncturel. Les professionnels qui y travaillent relèvent d'une diversité de diplômes d'Etat (14 pour celles inscrites dans le CASF), préparés par une multitude de centres de formation professionnelle, entrant de plus en plus en concurrence avec des formations universitaires du type licences et masters professionnels. Les acteurs venant du Québec

⁵⁵⁴ Ainsi les travailleuses sociales ont la responsabilité partagée d'évaluer une personne dans le cadre de la loi sur la protection de la jeunesse et, de façon exclusive, de procéder à une évaluation psychosociale dans le cadre des régimes de protection du majeur (Couturier, Turcotte, 2014, p. 228).

⁵⁵⁵ Relevons que ce terme de travailleur social représente l'archétype du « faux ami » : Au Québec, il désigne exclusivement les « professionnels », titulaires *a minima* d'un *bachelor* universitaire (une licence dans le système français) exerçant dans le seul service social. En France, cette dénomination tend à recouvrir l'ensemble des intervenants quel que soit le niveau de formation et exerçant dans les domaines du service social mais aussi de l'intervention socio-éducative, du conseil économique, social et familial ou encore de l'animation sociale.

sont alors généralement frappés par la diversité des stratégies d'intervention et par les complications partenariales qu'elles supposent. Par ailleurs, la place donnée aux élus en matière d'action sociale intrigue fortement nos partenaires québécois : ceux-ci ayant une difficulté à envisager que cette logique décentralisatrice puisse ne pas se résumer à des stratégies politiciennes et des logiques clientélistes.

Afin d'avancer dans l'examen des deux contextes, il convient aussi de s'y retrouver dans les modes d'animation institutionnelle qui participent à stimuler et à encadrer les interventions :

- Au Québec, dans le secteur éducatif et social, les modes de management assument les positions de leadership et la supervision hiérarchique. La communication institutionnelle fait l'objet d'un grand soin et des moyens conséquents lui sont attribués. Au sein des organisations de travail et, quel que soit le style adopté, une forte attention est portée au climat de travail dont on attend qu'il soit fluide, convivial et marqué par « l'efficacité positive ».
- Par comparaison, au sein des organisations éducatives et sociales françaises, les relations entretenues avec l'encadrement sont davantage ambivalentes, le conseil technique et le pouvoir hiérarchique fonctionnent assez souvent de manière cloisonnée, les réunions sont traversées par des débats qui, s'ils séduisent dans un premier temps nos interlocuteurs québécois, en viennent à être considérés par eux comme source potentielle d'inefficacité. Les mécanismes de prise de décision apparaissent plus sinueux. En France il est aussi patent que la communication institutionnelle, dans ce secteur social et socioéducatif, reste très mesurée, sinon assez pauvre.

➤ *Définir une trame d'investigation plus spécifique en fonction de l'objet*

Travailler en équipe binationale permet d'élargir le travail d'investigation et de croiser les regards, minimisant les risques d'erreur au sujet des réalités nationales. Ceci nécessite une bonne compréhension mutuelle, l'établissement de rapports de confiance et l'appropriation collective du questionnement et du cadre d'analyse (Hassenteufel, 2000).

A titre d'exemple, dans le cadre de la recherche franco-québécoise au sujet du déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de l'enfance et de la jeunesse engagée depuis 2009⁵⁵⁶, nous avons ainsi effectué les choix méthodologiques suivants (Chaput et al., 2011) :

⁵⁵⁶ Les résultats de cette démarche ont été présentés dans le chapitre 2 de la seconde partie. Voir aussi Rouzeau (2012) et Terrier, Turcotte, Chaput (2013).

- Constitution d'équipes franco-québécoises rassemblant des acteurs ayant des statuts diversifiés et complémentaires : élus, directeurs, intervenants de terrain, chercheurs, formateurs-enseignants...,
- Production croisée de recensions documentaires intégrant une analyse des processus d'institutionnalisation organisée en particulier dans une perspective chronologique, un repérage des formes organisationnelles et une investigation des modes de faire,
- Enquêtes de terrain construites à partir de questionnaires et de guides d'entretien élaborés dans une dynamique transnationale et donnant lieu, dans chaque contexte, au renseignement d'un même groupe de variables.

A titre d'exemple, le travail comparatif mené au sujet du déploiement de l'évaluation de l'activité, en protection de l'enfance, a donné lieu à la segmentation suivante :

- Les contextes institutionnels qu'emprunte le déploiement de l'évaluation : Niveau national (obligations législatives et réglementaires, ANESM...), niveau intermédiaire (CG, schémas départementaux – ARS...), niveau local (cultures institutionnelles, historicité de l'évaluation...).
- La conduite et la mise en œuvre des évaluations : Finalités et utilité sociale, objets, méthodes et outillages, effets prévus et non prévus, biais et avancées.
- Les impacts de ce déploiement de l'évaluation : gouvernance des institutions, management des équipes, pratiques professionnelles.

➤ *Formaliser les découvertes et guider les stratégies coopératives*

Si elles permettent de resituer les observations de terrain dans leur contexte, il n'en demeure pas moins que ces clarifications peuvent comporter des risques de simplifications. Ainsi faut-il sécuriser l'appréhension des convergences et approfondir ce qui se présente sous des formes spécifiques. Par exemple, en matière de réussite éducative, le premier travail comparatif (Communier, Rouzeau, 2009) est régulièrement retravaillé et ajusté au fil de nos rencontres (David, Perron, Rouzeau, Thivierge, 2013).

Du point de vue des similitudes, nous en sommes venus à souligner qu'au Québec et en France, était en train de se constituer un problème public qui relie décrochage scolaire, difficultés éducatives et la question des compétences parentales, en particulier dans les milieux défavorisés. Bénéficiant dans les deux pays d'une inscription assez haute sur l'agenda

politique, ce problème public donne lieu à la construction de programmes d'action fortement localisés. En leur sein, les stratégies d'intervention, d'accompagnement et de mobilisation se doivent de faire une place importante à la personnalisation. On assiste à l'émergence d'un milieu professionnel spécifique.

Figure N°41.
La réussite éducative et la persévérance scolaire en France et au Québec -
(Perron M., Rouzeau M., 2009 – 2013).

	QUÉBEC	FRANCE
	Persévérance scolaire	Réussite éducative
Références	Réussite scolaire élargissement progressif	Approche initiale multi -dimensionnelle
	Écoles et initiatives périscolaires	Inter-sectorialité affichée a priori
Implantation	Communautés et milieux	Territoires prioritaires
	Initiatives multi niveaux et fondations	Incitation nationale et projets locaux
Accompagnement	Mobilisation de la recherche systématique	Mobilisation de la recherche en développement
	Formation des acteurs en émergence	Formation des acteurs en consolidation
PROCESSUS GLOBAL	Pragmatisme et culture des résultats	Régulation politico-administrative

Si on s'en tient à la seule question des échelles territoriales, cette dialectique convergence/spécificité peut ainsi se traduire : « *En matière de lutte contre la non diplomation et plus généralement de questions éducatives, au Québec comme en France, les régions apparaissent progressivement comme des espaces intermédiaires, propices à l'articulation des multiples initiatives qui parcourent ce nouveau domaine d'action. Il n'en demeure pas moins que de fortes disparités parcourent cette institutionnalisation progressive. Ces « méso-systèmes d'action publique » représentent, au Québec, des dynamiques souples et émergentes visant à soutenir le développement de la participation locale ; alors qu'en France, ils sont davantage le fruit d'une ouverture progressive des structures instituées* » (David, Perron, Rouzeau, Thivierge, 2013, p. 10).

Ces enseignements comparatifs sont régulièrement l'objet de présentations et de discussions dans des colloques professionnels, des séminaires scientifiques et des articles (Communier et Rouzeau, 2009). Rendues publiques, ces perspectives comparatives servent à se repérer et proposent des cheminements collaboratifs plus raisonnés. Proposer un cadre étayé participe

ainsi à consolider la problématisation et alimente ce que Michel Callon nomme l'épreuve de « *l'intéressement* », à travers laquelle des acteurs différents se retrouvent autour d'un même enjeu de connaissance, de mutualisation et d'innovation sociale. On peut faire alors l'hypothèse que ces premières confrontations avec l'ailleurs fonctionnent comme « *des acquis qui confèrent aux personnes concernées des capacités d'agir sur elles-mêmes et sur leur environnement* » (Lemligui, 2011).

D. Le forage : encourager l'immersion et évaluer la transférabilité

Une fois franchies les épreuves de la problématisation et de l'intéressement, il convient de favoriser des dynamiques d' enrôlement et de mobilisation (Callon, 1986). A travers elles, des acteurs deviennent porteurs de logiques de mutualisation, tirent des enseignements des expériences étrangères et découvrent de nouvelles marges de manœuvre. A leur tour, ils contribuent à élargir le cercle des acteurs concernés et impliqués.

➤ Partager pour innover

Orientées vers la prise en charge des problématiques éducatives et sociales, les innovations escomptées peuvent concerner de nouvelles manières d'opérer, participer d'une transformation des agencements entre façons de faire ou encore aboutir à des nouveaux modes de gouvernance au sujet de la problématique en cause. Dans cette logique, le processus apprenant est souvent un moteur essentiel : la perspective du changement trouvant son origine dans le repérage de connaissances produites et de procédés expérimentés dans le milieu partenaire. On entre ici dans le registre de l'inspiration venue de l'extérieur, ni simple « copier-coller », ni complète invention. Animer une phase d'immersion est un des scénarios qui peut alors contribuer à aller plus avant dans la découverte de ce qui peut se révéler véritablement inspirant.

En Montérégie, au Saguenay et dans la région de la Capitale nationale, avec nos partenaires québécois des Centres de santé et de services sociaux du Suroit et des Centres Jeunesse, nous avons ainsi organisé de telles séquences. Nous les avons imaginées de façon à ce qu'elles soient courtes, intenses et qu'elles servent de moment charnière durant des missions d'études qui se déroulaient pendant une dizaine de jours. Les professionnels français – encadrants,

assistants de service social, éducateurs spécialisés, puéricultrices - travaillant au sein des services médico-sociaux des Conseil généraux d'Ille-et-Vilaine et de Meurthe-et-Moselle étaient invités à partager le quotidien d'homologues québécois, assistant aux réunions professionnelles, participant à des séances de travail en groupe et effectuant des visites à domicile.

Les thématiques choisies pour ce forage dans les pratiques québécoises concernaient alors le traitement des situations préoccupantes et les modes d'évaluation clinique des risques de compromission⁵⁵⁷, les interventions auprès des tous jeunes enfants (0-2ans), le travail centré sur les ressources des familles ou encore les interventions en situation de crise⁵⁵⁸. Prenant appui sur les enseignements antérieurement retirés d'un voyage effectué par des représentants de l'encadrement, ces choix thématiques correspondaient aussi aux domaines sur lesquels s'envisageaient, au même moment, dans ces deux départements français, des dynamiques expérimentales.

Basées sur des rencontres directes et du temps partagé entre professionnelles positionnées sur des missions analogues mais ne connaissant que très peu les contextes des unes et des autres, ces deux expériences ont fonctionné comme une sorte « d'électrochocs » déclenchant le goût de se documenter, de comprendre, de tisser des liens et d'expérimenter en retour. A ce stade, la problématisation et l'intéressement alimentent la prise de rôle.

➤ *Sélectionner les expériences les plus inspirantes et apprécier leur transférabilité*

Sur la base du débroussaillage, du balisage et de l'étayage décrits précédemment, une liste assez large d'expériences et de rencontres est proposée par l'équipe d'accueil afin d'organiser chaque mission d'étude. Il s'ensuit des discussions entre organisateurs-hôtes et animateurs de

⁵⁵⁷ Assister à la réception des appels téléphoniques mais aussi se déplacer en soirée à domicile a ainsi permis d'approcher des formes d'évaluation et d'intervention particulièrement réactives. A l'issue de cette séquence, les principaux motifs d'étonnement concernent la spécialisation d'intervenants dans cette mission de primo-évaluation, leur accès à des dossiers sociaux informatisés et centralisés, les plages de travail de nuit avec des interventions à domicile, la possibilité d'accueil de l'enfant hors de son milieu familial pour une durée de 48h prolongeable au maximum pendant 30 jours sans recours au Tribunal ou encore le travail avec la police selon un protocole précis sur les situations d'abus sexuels et de violences physiques (Restitution du voyage d'études par les participants à leurs collègues français, janvier 2012).

⁵⁵⁸ Les retours des professionnels français mettent l'accent sur un service social disponible 365 jours par an, 7 jours sur 7 s'engageant, sur demande des parents et/ou de leurs enfants, à une première intervention au domicile dans les 2h suivant le premier appel, de 15h à 22h, - sur la crise utilisée comme levier de mobilisation et de changement- sur les questionnaires remplis par les familles avec les intervenants, transmis pour analyse à l'équipe de recherche en psychoéducation (Université de Sherbrooke)- sur la solidité de la formation reçue par les intervenants et la permanence du conseil technique assurée à distance et par téléphone par un encadrant de permanence de jour comme de nuit...

la délégation afin d'aboutir à une sélection finale d'expériences jugées suffisamment prometteuses pour susciter des perspectives d'import-export. Pour approfondir ce travail de documentation, d'investigation et d'évaluation, nous en sommes venus à construire, à destination des participants au voyage, un dispositif de documentation et d'appréciation des dispositifs visités en terre étrangère. Il comprend une fiche d'identification, une grille d'appréciation et des repères visant à guider un processus d'évaluation de la transférabilité⁵⁵⁹.

Cet outillage méthodologique a vocation à structurer un processus d'investigation, d'évaluation et de discussion mettant à distance les premières impressions et représentations des intervenants voyageurs quand ils se plongent dans la découverte d'expériences présentées comme prometteuses. À partir des informations sécurisées par les responsables des actions visitées⁵⁶⁰, un guide en deux parties est soumis à l'appréciation des participants au déplacement à l'étranger : la première partie est consacrée à l'intérêt qu'il y aurait à envisager le transfert de l'activité dans un autre cadre territorial, la seconde invite à revenir sur les caractéristiques des régions concernées et encourage à envisager les ajustements qu'un tel transfert nécessiterait.

Ainsi l'approche évaluative par la « *pertinence* » réfléchit en quoi l'expérience visitée peut aider à prendre en charge des problématiques qui, dans le pays d'origine, résistent. Sur ce premier plan, les items retenus par notre équipe franco-qubécoise se décomposent sous la forme suivante :

- Caractère novateur: non concurrence, niveaux de changement introduits, effets estimés.
- Expertise et valorisation : diagnostic, évaluation, lien avec la recherche, reconnaissance.
- Partenariat : engagement, stabilité, ouverture, apprentissages.
- Mobilisation des ressources : adaptation, stabilité, diversité.

À la suite, l'approche par « *la faisabilité* » vient compléter cet effort évaluatif en intégrant une appréciation des écarts de contexte et un repérage des conditions permettant le transfert :

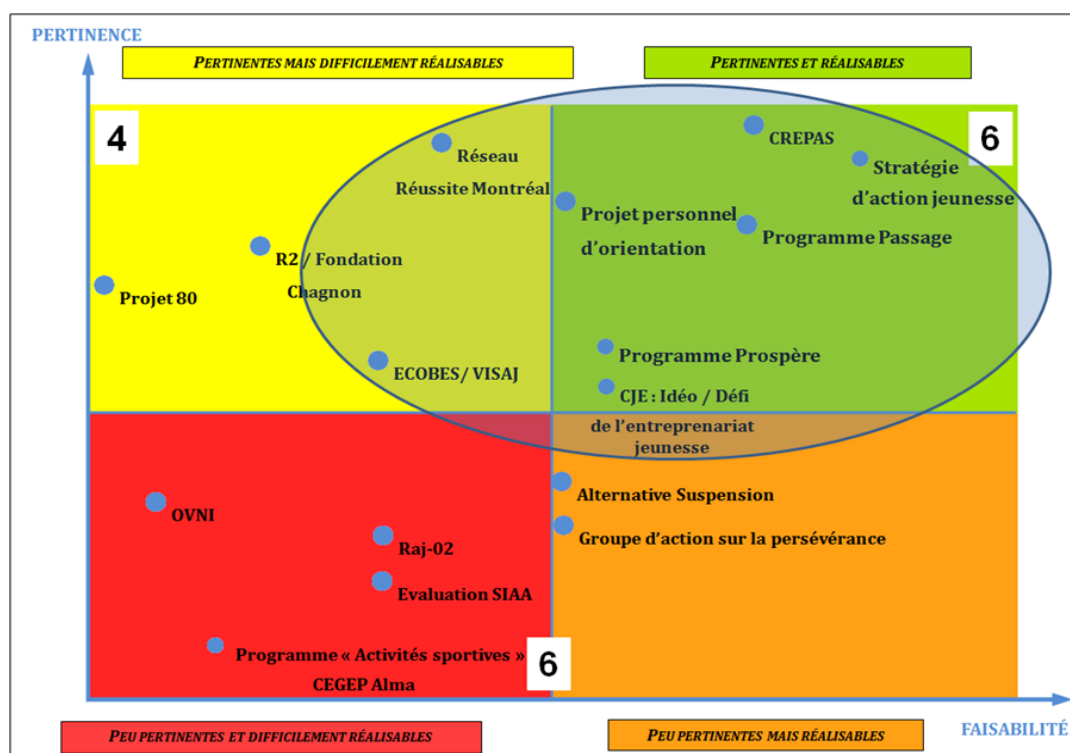
- Conciliation possible avec les caractéristiques du secteur ou de la région partenaire : caractéristiques sociales, culturelles, éthiques et déontologiques.
- Adaptation envisagée dans le territoire partenaire : dynamique politique et partenariale.
- Disponibilité des ressources : financières, humaines, partenariales.

⁵⁵⁹ Conçu avec Josée Thivierge du groupe Ecobes et Pascal Levesque du CREPAS, ce dispositif a été testé par une quinzaine de participants du Saguenay-Lac-Saint-Jean lors d'un voyage d'étude organisé en Bretagne en février 2012. Après quelques ajustements, ce dispositif a permis de structurer le travail de la mission du Conseil régional de Bretagne et de ses partenaires en automne 2012 à Montréal et dans la région du Saguenay - Lac Saint-Jean.

⁵⁶⁰ Classiquement, une fiche d'identification remplie par les responsables des organismes qui sont visités précise les contours de l'expérience présentée : Niveaux d'intervention - Buts et objectifs - Clientèle, publics, bénéficiaires. Échelle territoriale - Organisation responsable - Partenaires. Mode d'intervention - Secteur d'intervention. Ressources humaines - Modalités de mise en œuvre du projet - Budget - Calendrier de réalisation.

A l'expérience, on peut noter que l'originalité du dispositif réside tout autant dans la grille franco-qubécoise d'appréciation et dans les résultats produits que dans le processus d'animation qu'elle nécessite⁵⁶¹. A distance, le bilan s'organise autour d'une séance « *post mortem* »⁵⁶² au sens d'un retour sur les différences entre attentes initiales, observations effectuées et enseignements retirés. Les appréciations sont finalisées ; les pistes de transfert sont mises en relation avec les opportunités et les obstacles qui se dégagent du contexte national, régional et local. A titre d'exemple, dans le domaine de la réussite éducative et de la lutte contre le décrochage, et dans une perspective visant à soutenir l'enrôlement et la mobilisation, ce travail a donné lieu à une projection sous forme de graphique critérisé (Figure N°42), lors d'une conférence réunissant 150 personnes spécialistes du sujet.

Figure N°42.
Appréciation de la transférabilité de 16 expériences québécoises.
 (Guédo H et Rouzeau M., PREFAS Bretagne, ASKORIA, octobre 2012)



⁵⁶¹ Lors de chaque visite, un groupe de 2 à 4 personnes est chargé de remplir cette grille (3 pages) en indiquant pour chaque critère une cotation (1 à 4) et rédige les pistes d'ajustements que nécessiterait une perspective de transfert. Lors de deux séances de régulation, l'ensemble de la délégation prend connaissance de ce travail réalisé par chaque groupe, discute et finalise l'appréciation proposée. Toujours pendant le voyage, une séance récapitulative se passe en présence de deux ou trois « organisateurs-hôtes » sollicités pour des compléments d'information et proposer des réactions au sujet des appréciations émises par les « voyageurs ».

⁵⁶² Le post-mortem indique la fin du projet, mais surtout le début de vie du produit. Terme proposé par nos partenaires québécois pour dénommer la séquence que nous avons animée en visio-projection en mai 2012 et qui visait à faire retour sur les enseignements retirés de leur récente mission en Bretagne.

Ainsi, prenant appui sur cette décomposition appréciative des « découvertes », trois pistes de transfert sont actuellement à l'étude ou à l'œuvre au Saguenay - Lac Saint Jean dans le domaine de la réussite éducative et de la lutte contre le décrochage :

- La formation conçue à l'IRTS de Bretagne à destination des coordonnateurs de Programmes locaux de réussite éducative fait l'objet d'un transfert d'ingénierie pédagogique au sein du CEGEP de la Jonquière qui vise à proposer un module de formation continue destiné aux acteurs de la persévérance et de la lutte contre le décrochage.
- La découverte par les acteurs québécois des dispositifs français de formation par apprentissage devrait aussi trouver un débouché dans la région du Saguenay - Lac Saint Jean, en particulier en inspirant de nouvelles relations entre le monde de la formation et les entreprises dans le cadre d'un appel à projet émis par *Québec emploi*.
- A partir de l'exemple rennais, les acteurs québécois ont été intéressés par les dynamiques de mobilisation et de mise en cohérence des actions jeunesse que cherche à favoriser le réseau de Villes éducatives. Ils ont aussi été très attentifs à la dynamique collaborative initiée par le Conseil Régional de Bretagne à l'échelle de l'ensemble de la Région à travers la Charte Jeunesse adoptée en octobre 2011, le groupe de travail (B16) qui rassemble l'ensemble des élus et référents administratifs issus des différentes collectivités (Conseil Régional, Conseils généraux, municipalités) et la création d'une Chaire « Jeunesse » encouragée et soutenue par le Conseil régional, le CRIJ, l'EHESP et l'Université de Rennes 2. Une transposition pourrait être de promouvoir au Saguenay- Lac Saint Jean la notion de « Région éducative » tout en favorisant la création d'un Institut régional regroupant la chaire VISAJ, le groupe Ecobes et le CREPAS.

De leur côté, les différentes missions bretonnes au Québec ont permis d'envisager les sources d'inspiration suivantes qui ont vocation à alimenter la dynamique pilotée par le comité régional de lutte contre le décrochage récemment mis en place sous l'égide du Rectorat et du Conseil Régional:

- Animer des mobilisations fortement territorialisées impliquant les milieux de l'enseignement, du travail social, des « organismes communautaires » mais aussi les « gens d'affaires ».
- Mettre sur pied un observatoire inter-institutionnel permettant d'accéder et de traiter de manière géo-localisée les informations sur la diplomation et le décrochage à différentes échelles territoriales : établissements, pays, départements, région... et engager des études basées sur le suivi de cohortes.

- Intégrer dans les équipes en charge des projet locaux, un chargé de communication, accompagner la stratégie régionale par un plan de communication, dégager des budgets pour faire travailler des « firmes » en communication.

On comprend que cette dynamique d'appréciation de la transférabilité concerne différentes dimensions mobilisées dans la fabrication de l'action publique :

- Modes d'action: *recours à la formation par apprentissage, promotion de l'entrepreneuriat chez les jeunes, développement des habiletés parentales...*
- Type d'instruments : *observatoire, pilotage par les indicateurs, importance des « redditions de comptes », valorisation par la communication...,*
- Modes d'animation : *implication des élus et/ou des fondations privées...*
- Perspectives stratégiques assez globales : *approches spécialisées autour du décrochage scolaire ou davantage intégrées au sein d'une politique de la jeunesse plus globale....*

En définitive, il apparaît que cet effort d'objectivation alimente une perspective assez large : se présentant comme un territoire de référence en matière de développement éducatif, chacune de ces deux régions ambitionne de constituer progressivement un « pôle d'excellence » sur ce sujet. Si cette « *mobilisation* » se confirme, cette perspective partagée entre la Bretagne et le Saguenay-Lac-Saint-Jean implique alors de repérer et d'analyser, de manière conjointe, comment les deux régions initient des coopérations interrégionales à l'échelle de leur pays respectif et comment elles se positionnent vis-à-vis des autres échelles de gouvernement : gouvernement provincial, national, fédéral ou encore Union européenne.

En guise de récapitulatif de cette seconde ligne de fuite, soulignons les concordances qui nous semblent se tisser entre ces séquences visant à animer, par la production de connaissances, les coopérations transnationales et, d'autre part, les étapes issues de la sociologie de la traduction et de la théorie de l'acteur-système (Figure N°43).

Nous pensons alors que la portée de ce repérage des épreuves partenariales dépasse le cadre franco-qubécois dans lequel il a été envisagé. En effet, il peut aussi aider à analyser, dynamiser et consolider des projets de coopération internationale sur des objets autres que ceux ici présentés. De plus, on peut envisager qu'il permette de structurer des coopérations entre des territoires d'un même pays : coopérations entre régions, départements, municipalités, commissions scolaires... Enfin et tout autant, il peut se révéler utile pour organiser des démarches de coopération entre acteurs et organisations positionnées dans des secteurs d'activité différents au sein d'un même pays : action sociale et culture, urbanisme et éducation, développement économique et santé.

Figure N°43.
Concordance entre les activités de coopération
et les épreuves constitutives d'un partenariat en réseau

ACTIVITÉ DE PRODUCTION DE CONNAISSANCES STRUCTURANT LE DÉTOUR PAR L'ÉTRANGER	ETAPES LIÉES À LA SOCIOLOGIE DE LA TRADUCTION ET À LA THEORIE DE L'ACTEUR-RÉSEAU
<p align="center">Débroussaillage à travers les premiers relevés effectués par quelques pionniers</p> <p align="center">↓</p> <p align="center">Balisage à travers la compréhension partagée des systèmes d'action</p> <p align="center">↓</p> <p align="center">Étayage par le renseignement approfondi des phénomènes sur lesquels on souhaite agir</p> <p align="center">↓</p> <p align="center">Forage par immersion et évaluation de la transférabilité des actions jugées inspirantes</p>	<p align="center">Problématisation <i>Permettre aux acteurs de reconnaître leurs intérêts, de repérer ce qui les rapproche et ce qui les sépare au regard de la thématique envisagée</i></p> <p align="center">↓</p> <p align="center">Intéressement <i>Documenter et préciser les enjeux à relever, faire évoluer la perspective innovatrice afin d'aboutir à une vision partagée</i></p> <p align="center">↓</p> <p align="center">Enrôlement <i>Négocier les prises de rôle qui soient jugées acceptables par les différents protagonistes et qui apparaissent utiles pour l'avancée du projet</i></p> <p align="center">↓</p> <p align="center">Mobilisation <i>Atteindre une masse critique en alliance rendant l'action entreprise crédible, voire indiscutable</i></p>

Dans une perspective visant à susciter « l'innovation sociale », nous avons acquis la conviction que « le détour par l'étranger » peut concourir à la production de nouvelles références grâce au croisement des rationalités et peut aider au repérage de ressources alternatives, qu'elles soient cognitives, stratégiques ou instrumentales. Alors que la diffusion internationale des idées mobilisées pour penser la question sociale s'accélère et que le déploiement transnational des normes guidant l'action sociale et éducative s'intensifie, nous pensons aussi que le processus de circulation des « répertoires » et des « recettes d'action » ne doit pas être laissé à la seule initiative des « think-tanks », des médias et des élites internationales. Le franchissement des frontières ne se limite pas aux territoires géographiques. Il concerne tout autant les logiques sectorielles et les univers symboliques. Il est donc primordial qu'il puisse bénéficier pleinement de l'expertise des acteurs directement impliqués. Encore faut-il, pour cela, outiller et renforcer les capacités d'objectivation, repérer les expériences « étrangères » véritablement inspirantes et renforcer les logiques argumentaires.

CONCLUSION DE PARTIE

Entre 1990 et 2005, le mouvement de socio-territorialisation de l'action publique s'accompagne d'une pluralisation des formes de production de connaissances. Face au développement des incertitudes non structurées, les expertises se font davantage généralistes et collégiales, mobilisant une variété de données et articulant différents points de vue. Elles contribuent alors à fluidifier la circulation des argumentaires et des recettes d'action entre les échelles gouvernementales et les catégories d'acteurs.

En analogie avec les activités scientifiques, les cheminements à travers lesquels se fabriquent les expertises socio-territoriales nécessitent la « délocalisation » d'observations extraites des terrains concernés. Ils passent par le traitement analytique et interprétatif « à distance », puis font l'objet de « relocalisations » argumentaires, sous forme d'appréciations raisonnées et de préconisations argumentées. L'activité entreprise consiste à déconstruire les représentations usuelles, à autoriser des énonciations plus ou moins robustes et parfois iconoclastes, à combiner les démarches compréhensives et explicatives, à alterner les raisonnements inductifs et déductifs. Même si elle engendre des dispositifs d'investigation, d'élucidation et de mobilisation raisonnés et contrôlés, cette activité d'expertise socio-territoriale se démarque des principes de scientificité. En effet, l'expertise d'orientation généraliste s'alimente de savoirs et d'idéations aux statuts très diversifiés et oblige, dans un calendrier contraint, à la livraison de recommandations directement opérationnelles.

Ces contributions expertes sont tributaires des capacités de courtage et de réseautage de leurs animateurs. Leur contenu est repérable en fonction de la largeur de l'objet auquel elles se rapportent et au regard de l'ancrage cognitif et stratégique auquel elles se réfèrent prioritairement. Nécessitant un examen en moyenne période, la caractérisation de leur portée dépend du niveau de politique publique auquel ces contributions concourent et de la dynamique stabilisatrice ou transformatrice qu'elles suscitent.

Précisément, au sujet de la fabrication de l'expertise sociale, le détour par le Québec témoigne d'une appétence française pour les démarches pluralistes et participatives, en particulier celles qui ambitionnent l'objectivation et l'analyse critique des processus d'action. S'émancipant de la vision mécaniste et normative de l'évaluation de programme qui veut croire l'action publique comme une déclinaison rationnelle en objectifs, actions et indicateurs, l'analyse des processus postule la complexité tout en prenant acte du caractère touffu des

configurations locales. Quand elle est alimentée par les sciences du politique, cette perspective invite à disséquer les opérations participant à la construction et l'énonciation des problèmes socio-territoriaux, à analyser les dynamiques d'action collective ou encore à qualifier les régulations interinstitutionnelles mises en œuvre. Durant les années 1990-2005, cette manière de concevoir l'expertise socio-territoriale, et en particulier son volet évaluatif, entre en congruence avec le développement des dynamiques contractuelles (contrats de plan Etat région, contrats de pays, contrats d'agglomération, contrats de ville, contrats sectoriels...).

Or, à partir du milieu des années 2000, l'appréhension des problématiques sociales et les modes de localisation de l'action publique font l'objet d'un resserrement des règles du jeu. La diffusion des références néolibérales et l'implantation des règles de la nouvelle gestion publique se conjuguent alors avec la résistance des modèles nationaux de *Welfare*. En France, un nouveau régime d'Etat social actif s'installe, influencé à la fois par « *l'économie des comportements* » et par « *le gouvernement à distance* » (Merrien, 2011, p. 14 - Epstein, 2011, p. 304). Il articule des modifications substantielles (*ciblage plus affirmé des problèmes, repérage des clientèles, recours à la prévention précoce, propagation de stratégies incitatives vis-à-vis des usagers, individualisation et contractualisation des accompagnements, mobilisation du milieu de vie et développement des services de proximité...*) et des modifications processuelles (*Etat davantage réflexif et stratège, politiques plus prescriptives, évidement des scènes de négociation locale, stratégies de persuasion et de mise en concurrence, création d'agences, investissements dans les instruments, gestion par les résultats...*).

Dans ce cadre nouveau, prenant appui sur des références issues du libéralisme social, de l'investissement social et de l'empowerment, un nouveau répertoire de socio-territorialisation progressivement se structure (Figure N°44). « *Support* » à la mobilisation des personnes, le territoire y est considéré au titre des réseaux relationnels et des services qui l'innervent. Suivant les interprétations auxquelles ce répertoire donne lieu, la place occupée par les individus oscille entre simples « *agents* » des politiques sociales⁵⁶³ et « *entrepreneurs d'eux-mêmes* ». Elle peut aussi se révéler promotionnelle, en particulier quand des approches globales et éco-systémiques participent à instituer un statut de « *personnes territorialement situées* ».

⁵⁶³ Nous faisons ici référence aux « *politiques d'agentisation* » qui comptent, pour arriver à leurs fins, sur la mobilisation des individus. Prenant l'exemple des consommateurs de drogues, Henri Bergeron montre comment les politiques de santé publique se nourrissent de stratégies qui misent sur le développement des capacités autoréflexives des individus, même dans le cas des usagers dépendants, « *considérés capables d'auto vigilance, et d'être, plus ou moins, rationnels, ou pouvant le devenir* » (Bergeron, 2010, p. 104).

Figure N°44.

Les répertoires de socio-territorialisation (5)

Etape N°5 – Structures, fondements idéologiques et rôles des individus

Répertoire	AMÉNAGEMENT REPARATEUR	ADMINISTRATION INTEGRATIVE	ACTIVATION COHÉSIVE	GESTION MODERNISATRICE	DÉVELOPPEMENT ENDOGENE
Contribution de la référence au territoire à la question sociale	« Cause »	« Conséquence »	« Support »	« Révélateur »	« Réponse »
Contribution de la référence au territoire à sa prise en charge	Cible d'un traitement différencié dans un but d'équité	Objet du contrôle social par renforcement des mécanismes d'intégration et de surveillance	Réservoir de ressources de proximité nécessaires à l'exercice des capacités	Laboratoire de dynamisation des institutions et des services par adaptation des normes de gestion	Creuset d'une action publique de type « Bottom up » construite sur les initiatives endogènes
Références	Discrimination positive issue des thèses de la justice sociale	Intégration issue du modèle républicain	Activation issue du libéralisme social et de l'empowerment	Modernisation issue du new management public	Mobilisation collective issue des thèses tiers-mondistes et communautariennes
Rôles des individus	Victimes	Usagers	Personnes territorialement situées	Clients	Acteurs politiques

Articulant contractualisations personnalisées, développement social local, services à la personne et logique du care, la gestion localisée de la question sociale combine dorénavant une protection collective produite verticalement avec une solidarité davantage relationnelle, réticulaire et produite localement. En effet, face à la montée du « *précariat* », en promouvant l'expérimentation et l'innovation sociale, la conception et l'animation de formes de régulation plus flexibles vise à compenser la fragilisation des droits sociaux garantis nationalement.

Dans un tel cadre, on comprend que la période qui s'ouvre vienne interroger l'orientation généraliste et participative des démarches expertes et leur centration sur les processus. En effet, dans le cadre de l'Etat social actif et du déploiement répertoire de *l'activation cohésive et/ou de la cohésion active*, la dimension territoriale des problématiques sociales se doit d'être davantage objectivée. L'individualisation et l'activation des parcours nécessitent d'être

soutenues par des outils permettant de renseigner les situations cliniques et d'évaluer les évolutions dont elles font l'objet.

Le détour par le Québec permet alors de réfléchir ce recours grandissant vis-à-vis des instruments d'expertise orientés vers la « performance sociale ». Influencée, au moins partiellement, par les logiques anglo-saxonnes, l'approche méthodologiquement documentée des problèmes sociaux y est mise en valeur. De nombreuses démarches scientifiques n'hésitent pas à valoriser les visées explicatives, en particulier en se basant sur des enquêtes quantitatives et longitudinales de grande ampleur. Dans l'univers de l'action sociale et de la protection de la jeunesse, les recherches appliquées et les évaluations orientées vers l'appréciation des effets contribuent à une plus grande mobilisation de « la preuve scientifique ». A partir d'elle, des référencements assez prescriptifs s'élaborent et s'actualisent, contribuant à orienter les pratiques professionnelles et ambitionnant la sécurisation des stratégies d'intervention.

En définitive, si la référence au territoire comme « *support* » de la propriété sociale⁵⁶⁴ peut rejoindre Robert Castel quand il écrit « *il n'y a pas d'individus sans supports* », il convient de ne pas mésestimer les glissements possibles vers des formes de néo-philanthropie ou de néo-paternalisme⁵⁶⁵. Ainsi, nous retenons de ce travail qu'il est primordial d'interroger les interprétations des répertoires, en particulier celles qui se réfèrent à l'activation et à la cohésion, afin d'éviter qu'elles engendrent l'instrumentalisation des individus et/ou leur culpabilisation par excès de responsabilisation.

⁵⁶⁴ « *Un homme debout ne tient pas debout tout seul. Pour ceux qui ne s'appuient pas sur la propriété privée, c'est la propriété sociale construite comme un système de solidarités collectives sous l'égide de l'Etat qui protège* » (Castel, 2009, p. 221).

⁵⁶⁵ « *On peut saluer les transformations actuelles des interventions sociales dans le sens de « la prise en compte de l'enracinement local, de la singularité de la trajectoire et de la spécificité de la problématique de chaque usager. Mais c'est à condition de ne pas oublier que cet interlocuteur n'est pas seulement un client avec lequel on négocie, dans le cadre d'un échange marchand. C'est aussi un usager d'un service public qui a des droits en tant que citoyen* » (Castel, 2009, p. 246).

Conclusion générale

Dans le cadre de cette thèse, nous avons comme objectif de proposer un cadre d'analyse permettant de rendre compte, de manière assez générique, du déploiement de la gestion localisée de la question sociale, d'apprécier ses ressorts et ses récentes transformations en s'attachant à la diversité des échelles, à la circulation des idées et aux contributions expertes.

➤ *Structuration quasi-sectorielle et évolution des références*

Mené en longue période, notre travail est venu rappeler l'ancrage territorial initial de la question sociale, puis les dynamiques de dé-localisation, de bureaucratisation et de professionnalisation auxquelles elle donne lieu. Construit sur le culte d'un bien-être apporté par le développement économique, le modèle républicain s'est stabilisé autour de la couverture assurantielle, de l'aide sociale résiduelle et d'une palette d'activités considérées comme relativement marginales, dévolues au travail social. L'émancipation vis-à-vis des centres locaux de commandement s'est accompagnée de la mise sur pied d'une administration nationale, de l'édiction de normes d'action spécifiques, de formations plus ou moins protégées et d'un filtrage des acteurs autorisés. Dans le cadre de cet ancrage quasi-sectoriel, les grandes associations se sont vues reconnaître un rôle d'entrepreneurs de politiques, la prise en charge de la question sociale étant essentiellement construite en référence au répertoire de l'administration intégrative.

A partir des années 1980, sous l'effet des crises économiques successives, la croyance du dépassement de la question sociale par la seule protection sociale conjuguée avec le progrès économique s'estompe. S'ouvre une période de transition qui s'accompagne d'un processus de localisation relativement ouvert, d'une diversification des acteurs légitimes et de la pluralisation des répertoires disponibles. Soutenus par les politiques européennes de développement régional, de nouveaux outils voient le jour : politiques constitutives et procédures contractuelles, mode projet et partenariat, dissémination de l'expertise sociale sous forme de diagnostics locaux et d'évaluations participatives... Contaminant l'action publique, cette dynamique de socio-territorialisation contribue à alimenter l'ouverture des règles du jeu. En complément du répertoire de l'administration intégrative, les répertoires de l'aménagement réparateur, celui de la gestion modernisatrice et celui du développement endogène contribuent à la mise en cohérence des ressources cognitives et des stratégies

d'action qui se proposent à la combinaison des acteurs locaux. Dans ce paysage relativement pluraliste, quelques grandes lignes de sens entrent en congruence avec des configurations institutionnelles relativement spécifiques, attestant de la structuration de systèmes locaux d'action sociale, le plus souvent municipaux ou intercommunaux, relativement stables et cohérents.

Ces dernières années, la diffusion internationale des perspectives libérales, les contraintes budgétaires, l'implantation de la nouvelle gestion publique engendrent un renouvellement des perspectives idéologiques et des modes d'intervention. L'assistanat et la trappe à la pauvreté font figures de repoussoir. Au croisement de l'activation et de la cohésion, le renouvellement des références met à l'épreuve la production de la solidarité. Entre droits universels, mobilisations individuelles et solidarités de proximité, la répartition des responsabilités se rejoue sans qu'on puisse définitivement statuer sur les futurs équilibres. Les prescriptions émanant des acteurs centraux et les cadrages effectués par leurs agences cohabitent avec une visée pragmatique de l'action, encourageant l'expérimentation contrôlée et ambitionnant la labellisation des innovations sociales. L'heure est au repérage de nouvelles marges de manœuvre, à la remise en cause des positions acquises, à l'évaluation des projets, à la comparaison, au *benchmark* et à la promotion des « *evidence based practices* ». Le message véhiculé serait celui-ci : le social peut coûter, à condition qu'on puisse repérer clairement le risque social, objectiver davantage les choix effectués et anticiper, au moins quelque peu, les retours sur investissement.

➤ *Cheminement et modélisation*

Mixant les terrains et combinant les focales temporelles, notre démarche s'est appuyée sur une diversité de matériaux sélectionnés dans le but de documenter le cheminement transitionnel qui nous intéressait. En l'absence d'un projet méthodologique d'ensemble établi en amont des différentes investigations, nous avons pris le risque de nous engager - et avec nous, le lecteur - dans une démarche quelque peu impressionniste. Ainsi, la question des échelles territoriales est-elle souvent abordée, sans faire l'objet d'une investigation et d'une démonstration véritablement structurées ; à l'évidence, la variable politique mériterait un examen plus rigoureux ; les dynamiques sociopolitiques telles qu'elles se déploient au Québec ne sont repérées qu'à grands traits et devraient faire l'objet d'un renseignement plus étayé ; l'entrée par les grands courants de la philosophie politique et les manières dont ils s'incarnent dans la gestion de la question sociale reste à approfondir. Cependant, nous envisageons que

ces insuffisances font aussi partie des conditions qui ont permis notre projet, à savoir livrer une vision d'ensemble, sous la forme d'une analyse modélisée, de la question sociale et de l'évolution de sa gestion.

Ainsi, ayant couplé une problématisation cognitive avec une approche institutionnaliste, notre travail a-t-il débouché sur une présentation sociohistorique des activités de transfert et de négociation qui parcourent les différentes échelles d'action (localisation). En suivant « à la trace » la socio-territorialisation de l'action publique et celle des contributions expertes qui lui sont liées, nous avons construit puis complété cinq grands répertoires, combinant chacun une manière de voir et une façon de faire. Mise à l'épreuve depuis une quinzaine d'années, nous avons pu tester la valeur heuristique de cet outillage idéal-typique : il résiste et, tout à la fois, peut évoluer.

Nous avons énoncé l'hypothèse suivant laquelle un nouveau régime d'Etat social actif est en train de s'installer. Tel un mortier en train de prendre, il vient signifier une mutation des références et une transformation des modes de régulation influençant la gestion de la question sociale. A travers le répertoire de l'activation cohésive ou de la cohésion active, le territoire y est considéré comme un « *support* » permettant de soutenir des parcours individualisés que l'action sociale doit contribuer à dynamiser. En s'institutionnalisant, ce répertoire de socio-territorialisation supplémentaire devrait alors contribuer à intégrer différents processus qui s'entrecroisent sans toujours se rencontrer:

- Dans une logique intra-sectorielle, à travers *les processus de consolidation endogène*, l'action sociale s'organise dans une logique autonome. Ceci passe par l'élaboration d'une législation spécifique, la diffusion de principes reconnus et de normes d'action partagées, l'existence de formations professionnelles contrôlées... Récemment, des initiatives telles que la mise en place d'une conférence de consensus consacrée spécifiquement à la recherche relative au travail social (CNAM, Novembre 2013), la mise en place des Assises nationales pour le travail social (2014) ou encore l'actuel projet de Hautes écoles professionnelles en action sociale (HEPAS) porté par UNAFORIS vont dans ce sens.
- Dans une logique inter-sectorielle et assis sur des dynamiques de transfert, *les processus d'import/export* fonctionnent, en double sens, entre action sociale et secteurs connexes. Par exemple, le PNRE constitue un exemple de débordement, d'extension et de ramification des modes de faire hérités du travail social, en direction du domaine de l'action éducative. En sens inverse, on assiste actuellement à un certain recouvrement de l'action sociale par des rationalités émanant du secteur de la santé (sanitarisation du médicosocial, déploiement

des logiques d'accréditation, programmes de santé publique construits dans une visée extensive...).

- Dans une logique trans-sectorielle, *les processus d'hybridation* témoignent d'une déstabilisation des manières de concevoir les problèmes et d'une interrogation des logiques d'action telles qu'elles se sont historiquement construites au sein des secteurs. Le succès plus ou moins acté du développement local, de *l'empowerment* ou encore du *care* témoignent de cette production de normes alternatives.
- Dans une logique supra-sectorielle, *les processus d'homogénéisation* correspondent, eux, à la transformation en profondeur des manières de concevoir, faire et animer l'action publique dans son ensemble : agencification, culture du résultat, déconcentration, responsabilisation, démarches qualité...

Ces processus se conjuguent, parfois se concurrencent, créant un paysage quelque peu tourbillonnant dans lequel l'implantation des nouvelles références suscite de fortes ambivalences au sein des institutions d'action sociale.

➤ *Territoire pertinent et scientificité*

Au sein des services départementaux d'action sociale, ce sentiment de déstabilisation s'avère d'autant plus fort que le travail social généraliste et la protection de l'enfance étaient restés à bonne distance des processus de socio-territorialisation et des mutations ayant marqué la période précédente (1990-2005). La remise en cause, avérée et/ou redoutée, des cadres cognitifs et normatifs issus de la logique sectorielle s'y conjugue avec un mouvement de réorganisation assez généralisé. Basée sur une accentuation de la déconcentration des services, cette dynamique modernisatrice s'appuie sur une approche davantage rationalisatrice des organisations, sur une transformation des chaînes hiérarchiques, une évolution des formes de management et une refonte des procédures.

Malgré ces tensions, ou justement à cause de celles-ci, le département nous apparaît représenter une échelle relativement pertinente pour relever les défis qui se posent en matière d'action sociale. Ainsi, au moment où les accords sont loin d'être stabilisés au sujet des orientations idéologiques qui sous-tendent la prise en charge de la question sociale et alors que le système territorial connaît de fortes mutations, on en vient à penser que l'espace

départemental a encore bien des services à rendre⁵⁶⁶. En effet, à nos yeux, cette échelle gouvernementale paraît finalement assez adaptée pour construire des formes intermédiaires d'action publique, mixant déterritorialisation et reterritorialisation, sectorisation et déssectorisation, différenciation et intégration, politisation et refroidissement. C'est déjà, nous semble-t-il, ce que soulignait Philippe Estèbe quand il écrivait : « *Entre régionalisation incertaine et fragmentation locale en cours, le département propose un système politique stable où les institutions sont très liées à des limites, un périmètre stable et identifiable, y compris par son arbitraire et dans son caractère décalé* » (Estèbe, 2005, p. 75). Cependant, cette voie de la confirmation de l'échelle départementale n'est pas la seule. En effet, la suppression annoncée des conseils départementaux oblige désormais à réfléchir aux nouvelles figures que prendrait l'action sociale suivant que sa mise en œuvre s'incarnerait à une échelle régionale, à une échelle intercommunale ou dans une composition interscalaire inédite.

Quoiqu'il en soit et qu'elle que soit l'échelle concernée, les organisations impliquées dans la gestion localisée de la question sociale se trouvent confrontées à un double défi : celui de leur crédibilité et celui de leur capacité à innover. Ainsi pensons-nous que l'investissement dans les « systèmes experts » et les « équipements experts » ne fait que commencer. Avec la mise en place des observatoires nationaux, couplée à l'invention des indicateurs « lolfiques » et à celle des indices synthétiques de cohésion sociale, les instruments d'expertise se font de plus en plus prescripteurs. Dans le même temps, on assiste à une montée en charge des observatoires locaux, au développement des systèmes d'informations géographiques, à la construction frénétique de compilations de données et à l'apparition d'une multitude de critérisations plus ou moins évaluatives. Chaque collectivité en vient à développer son service « Etude et prospective ». Des forums sont régulièrement organisés pour fournir des perspectives « concertées » et alimenter ainsi l'intégration des stratégies. A chaque échelon, les gouvernants cherchent à stabiliser et à maîtriser la qualification de leur territoire, à sécuriser la hiérarchisation des problèmes sociaux à traiter et à formaliser la sélection des enjeux de développement à relever. Cependant, il y existe un risque majeur à cette prolifération : le suréquipement et la procéduralisation peuvent venir assécher les processus collectifs, en particulier ceux, qui dans le champ évaluatif, se révèlent dérangeants.

Dans ce paysage en réordonnancement, les attentes que le régime d'Etat social actif fait peser sur les démarches de production de connaissances consistent à les orienter de plus en plus vers l'appréciation de l'efficacité et, en fin de compte, à les rendre davantage opposables. Le

⁵⁶⁶ A contrario, dans son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, Manuel Valls a annoncé, le 8 avril 2014, la fin des conseils départementaux pour 2021. Outre cette suppression et au nom de la simplification du « millefeuille territorial », le nouveau Premier Ministre s'est engagé sur la réduction de moitié du nombre de régions (2017), l'abandon de la clause de compétence générale et la refonte de la carte intercommunale.

détour par l'étranger montre alors une « voie de passage » qui intègre l'incorporation d'une certaine dose de positivisme et, tout à la fois, la conquête d'une plus grande reconnaissance de scientificité. Au regard des logiques historiques qui structurent, en France, le champ de la recherche en sciences sociales, on comprend alors les hiatus qu'une telle entreprise ne manquera pas d'engendrer.

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Les composantes de notre objet	2
Les contours de la question sociale et de sa gestion	2
La localisation de l'action publique	4
Les contributions expertes	10
Notre démarche de recherche	13
L'hypothèse du passage d'un monde à l'autre	13
Focales temporelles et croisement de regards	18
Notre stratégie de recherche	20
Un état de l'art de la question sociale et des principaux modes d'intervention associés	21
Production idéal-typique et mise à l'épreuve du modèle d'analyse	22
Expertise généraliste et autorité savante	24
L'Etat social actif et le resserrement des règles du jeu	25
Postures et agencement problématique	26
 <u>PREMIERE PARTIE. LA FABRIQUE DES INTERVENTIONS SOCIALES :</u>	
<u>ENTRE SECTEURS ET TERRITOIRES</u>	<u>28</u>
 CHAPITRE 1. DELOCALISATION ET RELOCALISATION DE LA QUESTION SOCIALE	30
 SECTION 1. LE CADRE REPUBLICAIN DE TRAITEMENT DE LA QUESTION SOCIALE.....	31
1. La constitution de l'Etat social	31
Des affiliations primaires aux formes secondaires de solidarité	32
Le droit à l'assistance publique	35
La persistance des médiations intermédiaires.	38
La prééminence de la logique assurantielle	41
Une institutionnalisation « quasi sectorielle »	45
2. Le tournant des années 1980	50
L'effritement des vieilles recettes et le renouvellement du thème de la justice sociale	51
L'exclusion, l'insertion et la proximité en toile de fond des nouvelles politiques sociales	55
La politique de la ville comme laboratoire	58
La remise en cause de l'action sociale sectorielle et la diversification des acteurs légitimes.	59
 SECTION 2. LA CATEGORIE « QUARTIERS EN DIFFICULTE » ET LES REPERTOIRES ASSOCIES	61
1. Retour sur le cadre d'analyse.	62
Schématisation des processus de localisation et approche diachronique	62
La référence au territoire comme un des composants des processus de localisation	67
2. Les inférences entre« quartiers en difficulté » et « renouvellement de la question sociale »	70
Le quartier comme « cause » et l'aménagement réparateur	70
Le quartier comme « conséquence » et l'administration intégrative	74
Le quartier comme « révélateur » et la gestion modernisatrice	78
Le quartier comme « ressource » et l'animation endogène	82
 Conclusion intermédiaire	87

CHAPITRE 2. LA LOCALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS QUATRE VILLES MOYENNES DE L'OUEST FRANÇAIS (1995-2000) 92

SECTION 1. LES MISES EN FORMES COGNITIVES ET STRATEGIQUES93

1. Lorient : remodelage urbain et revirement dans la relation aux structures intermédiaires	95
Le Quai de Rohan et la difficulté de reproduire cette méthode	95
Le refroidissement et l'institutionnalisation de la méthode lorientaise	96
L'aménagement réparateur et l'alternance d'un répertoire secondaire	98
2. Laval : reconfigurations urbanistiques et prise en charge de la délinquance	99
Le recentrage sur le quartier de Saint Nicolas	99
La remise en cause du secteur socioculturel et la prévention de la délinquance comme pièce maîtresse	100
L'aménagement réparateur couplé à l'administration intégrative, versant sécuritaire	103
3. Brest : ambitions modernisatrices et mise à distance de l'objet « quartier »	104
La transformation des interventions de droit commun comme enjeu central.	104
Le retour sur la question des territoires et de la discrimination positive	105
La gestion modernisatrice, faiblement territorialisée	106
4. Angers : animation de proximité, participation et projets de quartier	107
Du remodelage urbain à l'animation collective	107
La promotion de l'expertise d'usage	109
Le développement endogène associé à la gestion modernisatrice	111
5. Au croisement des sites : l'hypothèse des référentiels locaux	112

SECTION 2. CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES ET SYSTEMES LOCAUX D'ACTION PUBLIQUE115

1. Lorient : un réseau très soudé mais travaillé par la question des structures de quartier	116
Un maire qui s'entoure d'une petite équipe et qui reçoit le soutien de l'Etat local	116
Des relations mouvementées avec les structures intermédiaires	118
Un système local fortement intégré	119
2. Laval : la cohésion du système	121
Une MOUS renforcée au service du couple « Municipalité/Préfecture »	121
Un fonctionnement en cercles concentriques	122
Un système local renforcé autour des questions de sécurité	123
3. Brest : l'élargissement partenarial et l'absence de la communauté urbaine	124
Des scènes bien différenciées et une MOUS interinstitutionnelle	125
Le jeu avec les ressources étatiques	126
Un système local ouvert, sans les opérateurs urbanistiques puis sans la DDE	127
4. Angers : l'Etat régulant un système municipal basé sur une multitude d'acteurs de quartier	128
Sous le contrôle de l'Etat, un pilotage municipal tourné vers la vie quotidienne des quartiers	128
Le secteur associatif : une ressource fragmentée qu'il faut soutenir dans chaque quartier	131
Un système local très municipalisé, basé sur la fragmentation des représentations	131
5. Les congruences entre orientations cognitives et configurations institutionnelles	133
Le leadership municipal comme constante	134
Les mobilisations de l'Etat local : entre diversité et ajustements	136
La démarcation avec le service social et les relations tumultueuses avec les structures intermédiaires	138
Type de réseaux et épreuves transactionnelles	141

Conclusion intermédiaire 146

1^{ERE} LIGNE DE FUITE. LA TERRITORIALISATION SECTORIELLE ET LA SOLIDARISATION DE L'ACTION PUBLIQUE150

A. Le secteur de l'habitat : renouvellement urbain, gestion urbaine de proximité et de peuplement	155
B. Le secteur de l'emploi : service public pour l'emploi et l'insertion par l'économique	159
C. Le secteur de l'éducation : carte scolaire, projets d'établissement et ZEP	163
D. Le secteur de l'action sociale : travail social polyvalent et action des CCAS	167
E. Les enseignements de l'investigation intersectorielle	171

Conclusion de partie 173

DEUXIEME PARTIE. LA FABRIQUE DES INTERVENTIONS SOCIALES :.....	178
CONTRIBUTIONS EXPERTES ET RESSERREMENT DES REGLES DU JEU	178
CHAPITRE 1. L'EXPERTISE SOCIO-TERRITORIALE (1995-2005)	180
SECTION 1. REDUCTION DES INCERTITUDES ET TRANSVERSALISATION DES ANALYSES	182
1. Recul de l'expertise technique et orientation généraliste	182
De la planification à la contractualisation	183
Incertitudes et gouvernabilité	188
2. Le développement de l'évaluation des politiques publiques	192
Les dispositifs interministériels	192
L'orientation pluraliste et participative	194
3. Le recours aux experts dans la production polycentrique de la politique de la ville.	199
L'accès aux ressources et la mise en visibilité des expériences	200
Sélection des experts et circulation des idées	207
SECTION 2. L'EXPERTISE AU TRAVAIL	210
1. L'implication de l'expertise dans la production des « intelligences locales »	211
Le contenu des contributions	211
La portée des contributions	214
2. Dispositifs, manipulations méthodologiques et recours aux sciences sociales	218
Objectivation, collégialité et équipements experts	218
Les déplacements concourant à la production de connaissances	221
Les différentes séquences d'expertise	226
De la prospective à l'importance des récits	231
Une dialectique entre consistance, plasticité et commutativité	234
3. Cohérences et incongruités	237
Préciser les équations stratégiques et repérer les convergences	238
Analyser les sédimentations géographiques et reconstituer les budgets	243
Conclusion intermédiaire	251
CHAPITRE 2. LE DEPLOIEMENT DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF AU PRISME DE L'EXPERTISE (DEPUIS 2005)	254
SECTION 1. LA LOCALISATION DES PROGRAMMES NATIONAUX THEMATIQUES	256
1. L'exemple de la rénovation urbaine	256
Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine	257
1 ^{er} cas de figure : Le PRU, une confirmation	261
2 ^{ème} cas de figure : Le PRU, un bouleversement	262
3 ^{ème} cas de figure : Le PRU, une concession	264
2. L'exemple de la réussite éducative	267
La mise sur agenda de la « réussite éducative »	268
Ciblage préventif, agencification et controverse	269
Montée en charge conséquente et refroidissement de la controverse initiale	271
Petits arrangements puis reprise en main autour de l'individualisation	275
Réussite éducative, décrochage scolaire et persévérance	281
SECTION 2. MUTATIONS D'ACTION SOCIALE ET ENJEUX D'EXPERTISE	283
1. L'hypothèse de l'Etat social actif	284
Des transformations à la fois substantielles et processuelles	284
L'hypothèse d'une transformation généralisée	288
Cohésion sociale versus sanitisation du médicosocial	292
Limitations et réorganisations de l'action sociale départementale	297
Le travail social généraliste et la protection de l'enfance entre tensions et innovations	301
Vers un nouveau répertoire de socio-territorialisation	306

2. Les comparaisons franco-québécoises en matière d'évaluation des politiques socio-éducatives	310
Compter et cibler : deux rapports différenciés à la « preuve scientifique »	311
Documenter les dynamiques territoriales et la situation des établissements.....	313
Documenter les situations individuelles	316
Le recours différencié à l'évaluation	319
Conclusion intermédiaire	328
2^{EME} LIGNE DE FUITE.....	333
COOPERATION TRANSNATIONALE ET TRANSFERABILITE	333
A. Le débroussaillage : explorer tout en se reconnaissant entre pairs	336
L'affaire de quelques pionniers	336
Engranger les découvertes et accepter la confrontation	337
B. Le balisage : rapprocher les territoires et rendre comparables les systèmes d'action	339
Élargir le regard pour, ensuite, le retourner vers sa propre réalité	339
Instruire des équivalences en réfléchissant le rapprochement des terrains	340
Avancer vers la comparabilité	341
C. L'étayage : capitaliser les enseignements et finaliser les comparaisons	343
Stabiliser les principales entrées pour tracer un premier état des comparaisons	343
Définir une trame d'investigation plus spécifique en fonction de l'objet	347
Formaliser les découvertes et guider les stratégies coopératives	348
D. Le forage : encourager l'immersion et évaluer la transférabilité	351
Partager pour innover	351
Sélectionner les expériences les plus inspirantes et apprécier leur transférabilité	352
Conclusion de partie	358
Conclusion générale	362
Structuration quasi-sectorielle et évolution des références	362
Cheminement et modélisation	363
Territoire pertinent et scientificité	365
<u>ANNEXES</u>	<u>378</u>
1. Les différents terrains mobilisés	380
1.1. La politique de la ville dans les villes moyennes de l'Ouest français	380
1.2. La référence aux territoires dans les politiques sociales	382
1.3. La localisation de la ville saisie à partir de l'évaluation des contrats de ville	384
1.4. La conduite locale des projets de rénovation urbaine en Bretagne	384
1.5. L'implantation locale de la réussite éducative en Bretagne	385
1.6. Les impacts des programmes de réussite éducative sur les politiques éducatives locales	385
1.7. L'approche comparée des politiques de réussite éducative et de lutte contre le décrochage scolaire en France et au Québec	386
1.8. Accompagnement scientifique de la coopération entre le Conseil régional de Bretagne et la table inter ordres en éducation du Saguenay Lac saint Jean	386
1.9. Le développement de l'expertise généraliste	387
1.10. Le déploiement de l'évaluation en protection de l'enfance en France et au Québec	387
1.11. Action sociale départementale	388
2. Les enseignements de l'enquête sur les 4 sites en politique de la ville	389
3. La caractérisation des contributions expertes	390
4. Les zonages de la politique de la ville dans les Yvelines	391
4.1. Les trois zonages issus du Pacte de Relance de 1996	391
4.2. Les territoires de la politique de la ville dans les Yvelines au milieu des années 2000.	392
BIBLIOGRAPHIE	394

Liste des figures

- N°1. Les deux pôles de la localisation des politiques publiques - p. 62.
- N°2. Les 4 répertoires d'action reliant territoire et question sociale. Etape 1 : orientations cognitives et stratégiques - p. 87.
- N°3. Construction de l'échantillon « Villes moyennes et politique de la ville ». Région, population, répertoire de référence (hypothèse) - p. 93.
- N°4. Les répertoires mobilisés dans la constitution des référentiels locaux. Confrontation des hypothèses avec les résultats de l'investigation empirique - p. 112.
- N°5. Les configurations institutionnelles en matière de DSU. Municipalité, Etat local, structures intermédiaires et chef de projet - p. 132.
- N°6. L'influence du répertoire (3) sur les relations vis-à-vis des structures intermédiaires et sur le mode de régulation du tissu associatif - p. 138.
- N°7. Répertoires de socio-territorialisation, types de réseaux et modes de régulation des intérêts - p. 141.
- N°8. Les 4 répertoires d'action reliant territoire et question sociale. Etape 2 : orientations cognitives et stratégiques / configurations institutionnelles - p. 146.
- N°9. La socio-territorialisation de l'action publique - p. 150.
- N°10. Secteurs d'action publique et domaines particulièrement concernés par la socio-territorialisation - p. 152.
- N°11. La contamination socio-territoriale des dynamiques sectorielles - p. 170.
- N°12. Les 4 répertoires de socio-territorialisation. Etape N°3 : structures et fondements idéologiques - p. 174.
- N°13. Contributions expertes et répertoires de socio- territorialisation - p. 212.
- N°14. Profondeur des contributions expertes (3niveaux) - p. 215.
- N°15. Catégorisation des démarches de production de connaissances - p. 224.
- N°16. Les principales séquences de l'expertise socio-territoriale (5) - p. 226.
- N°17. Articulation du CDV avec les dispositifs sectoriels - Lorient (2005) - p. 239.
- N°18. L'évolution des référentiels locaux - Yvelines (1994-2006) - p. 240.
- N°19. La géographie de la politique de la ville - Yvelines (2005) - p. 243.
- N°20. Les origines des budgets mobilisés dans le cadre du contrat de ville. Rennes (2000-2002) - p. 246.
- N°21. « Expertiser » les contributions expertes - p. 251.
- N°22. Cadre stratégique du renouvellement urbaine et de la rénovation urbaine réalisé à partir de l'examen des sites bretons - p. 257.

- N°23. Les processus de localisation du PNRU repérés à partir des sites bretons - p. 265.
- N°24. Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et des PRE (2007) – p. 271.
- N°25. Double déplacement des politiques éducatives sous l’effet des PRE (hypothèse de départ) - p. 275.
- N°26. Les compositions stratégiques et thématiques telles que perçues par les coordonnateurs de 78 sites en PRE - p. 276.
- N°27. Le PNRE : le suivi de l’individualisation à travers les enquêtes annuelles (2013) - p. 279.
- N°28. Implantation des services et localisation des moyens humains - Conseil général d’Ille-et-Vilaine (CG35) - p. 298.
- N°29. Usure, souffrance au travail – 350 votations - CG35 (2010) - p. 300.
- N°30. Contrainte financière et évolution du périmètre de l’action sociale – 350 votations - CG35 (2010) - p. 301.
- N°31. Vers une priorité aux personnes les plus en difficulté ? - 350 votations - CG35 (2010) - p. 302.
- N°32. Les 5 répertoires de socio-territorialisation. Etape 4 : détails et rapprochements - p. 306.
- N°33. La non diplomation au Québec - Indicateur par genre et par municipalité (2005-2007) - p. 312.
- N°34. Appréciation diagnostique des situations d’enfants ayant fait l’objet de signalements (problèmes vécus). (2010)- p.315.
- N°35. Appréciation diagnostique concernant les parents d’enfants ayant fait l’objet de signalement (facteurs de risque) (2010)- p. 315.
- N°36. La nécessité des évaluations centrées sur les effets – 300 votations (2010) - p. 321.
- N°37. Identification de quatre orientations guidant les évaluations de projet et repérage des préférences françaises et québécoises (hypothèse) - p. 323.
- N°38. La traduction : les différentes étapes mises en évidence par M Callon - p. 333.
- N°39. Recouvrements et spécificités entre les organisations en charge de l’action sociale et médicosociale au Québec et en France - p. 339.
- N°40. Estimation du coût du décrochage au Québec (2008) - p. 342.
- N°41. La réussite éducative et la persévérance scolaire en France et au Québec - p. 347.
- N°42. Appréciation de la transférabilité de 16 expériences québécoises - p. 351.
- N°43. Concordance entre les activités de coopération et les épreuves constitutives d’un partenariat en réseau - p. 354.
- N°44. Les 5 répertoires de socio-territorialisation. Etape N°5 : structures, fondements idéologiques et rôles des individus - p. 357.

Liste des abréviations

ACSE : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADF : Association des départements de France
AMG : Aide médicale gratuite
ANAP : Agence nationale d'appui à la performance
ANAS : Association nationale des assistants de service social
ANDASS : Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des Conseils Généraux
ANESMS : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médicosociaux
ANPE : Agences nationales pour l'emploi
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
AROHLM : Association régionale des organismes HLM
ARS : Agence régionale de santé
ASE : Aide sociale à l'enfance
BIT : Bureau international du travail
CAF : Caisse d'allocations familiales
CASF : Code de l'aide sociale et de la famille - Code de l'action sociale et des familles (à partir de 2000)
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCPD : Conseil communal de prévention de la délinquance
CDC : Caisse des Dépôts et Consignation
CEL : Contrat éducatif local
CERC : Centre d'études sur les revenus et les coûts
CES : Conseil économique et social
CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens
CGP : Commissariat général au plan
CIME : Comité interministériel de l'évaluation
CLAS : Contrat local d'accompagnement à la scolarité
CLS : contrat local de sécurité
CLSPD : Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance
CMU : Couverture maladie universelle
CGP : Commissariat général au plan
CNDSQ : Commission nationale pour le développement social des quartiers
CNE : Conseil national d'évaluation (1998-2002)
CNV : Conseil national des villes
CPER : Contrat de Plan Etat/Région

CREPAH : Centre de réalisations et d'études pour la planification et l'aménagement de l'habitat

CRTS : Comité régional du travail social de Bretagne

CSE : Conseil scientifique de l'évaluation (1990-1998)

CSG : Contribution sociale généralisée

CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment

CSTS : Conseil supérieur du travail social

CUB : Communauté urbaine de Brest

DAS : Direction de l'action sociale

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (depuis 2009)

DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (2005 - 2009)

DDASS : Direction départementale des affaires sociales

DDE : Direction départementale de l'équipement

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

DRASS : Direction régionale des affaires sociales

DRE : Direction régionale de l'équipement

DRJS : Direction régionale de la jeunesse et des sports

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DIV : Délégation interministérielle à la ville

DPA : Développement du pouvoir d'agir

DSL : Développement social local

DSQ : Développement social des quartiers

DSU : Développement social urbain

EAPT : Expertise de l'action publique territoriale

EHESP : Ecole des hautes études en santé publique

ENA : Ecole nationale d'administration

ENPJJ : Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

ENTPE : Ecole nationale des travaux publics de l'Etat

EPCI : Etablissements public de coopération intercommunale

ESAT : Etablissement et service d'aide par le travail

ESC : Espace social commun

ESMS : Etablissement et service social et médicosocial

FEDER : Fonds européen de développement régional

FISAC : Fonds d'intervention et de soutien pour l'activité commerciale

FIV : Fonds d'intervention pour la ville

FMI : Fonds monétaire international

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
 FNE Fonds national d'évaluation
 FSE : Fonds social européen
 GNDA : Groupement national des directeurs généraux d'association
 GPV : Grand projet de ville
 GUP : Gestion urbaine de proximité
 HEPAS : Haute école professionnelle en action sociale
 HVS : Habitat et vie sociale
 IDPAS : Institut pour le développement et la promotion de l'action sociale
 IEP : Institut d'études politiques
 IGAS : Inspection générale des affaires sociales
 IHESI : Institut des hautes études en sécurité intérieure
 INJEP : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
 IRTS : Institut régional du travail social
 ISBLSM : Institution sans but lucratif au service des ménages
 LOLF : Loi organique sur les lois de finances
 MIRE : Mission interministérielle Recherche expérimentation
 MOC : Méthode ouverte de coordination
 MOUS : Maitrise d'ouvrage urbaine et sociale
 NMP : Nouveau management public
 ODAS : Observatoire de l'action sociale décentralisée
 OIT : Organisation internationale du travail
 ONED : Observatoire national de l'enfance en danger
 ONES : Organisation nationale des éducateurs spécialisés
 ONU : Organisation des Nations Unies
 ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles
 ORU : Opération de rénovation urbaine
 PDLPLD : Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées
 PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi
 PPU : Projet pilote urbain
 PRIAC : Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
 PRS : Projet Régional de Santé
 PS : Parti socialiste
 PST : Projet social de territoire
 PUCA : Programme urbanisme construction architecture
 RGPP : Révision générale des politiques publiques
 RMI : Revenu minimum d'insertion

RPR : Rassemblement pour la République

RSA : Revenu de solidarité active

SEM : Sociétés d'économie mixte

SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales

SGIV : Secrétariat général du comité interministériel des villes

SIEI : Système interministériel d'échanges d'information

SLPE : Service public local pour l'emploi

SROMS : Schéma régional d'organisation médico-sociale

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties

UFE : Utilization-focused evaluation

UNAFORIS : Union nationale des associations de formation et de recherche en intervention sociale

UNAPEI : Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales

UNASEA : Union Nationale des sauvegardes de l'enfance et de l'adolescence

UNIOPSS : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

UNOPHLM : l'Union nationale des organismes publics HLM

USH : Union sociale pour l'habitat

ZEP : Zone d'éducation prioritaire

ZFU : Zone franche urbaine

ZRU : Zone de redynamisation urbaine

ZUS : Zone urbaine sensible

ANNEXES

1. Les différents terrains mobilisés

1.1. LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES VILLES MOYENNES DE L'OUEST FRANÇAIS

Enquête effectuée de 2000-2001 dans le cadre du DEA « Territoires et espaces publics en Europe » au sein de l'Institut d'études politiques de Rennes

Terrains : Laval, Angers, Lorient, Brest.

Modalités : 31 entretiens individuels. Entretiens en face à face menés par l'auteur.

Acteurs interviewés : 31 - Elus, responsables administratifs et techniciens, experts.

Traitement : par l'auteur

Forme de valorisation : DEA (Rouzeau, 2001), article (Rouzeau, 2004).

Récapitulatif des entretiens réalisés

		Brest	Angers	Lorient	Laval	Sans référence aux sites de l'enquête	Total par type d'acteur
CL	Elus	2	1	1	1		5
	Techniciens	2	1	2	1	2	8
Etat		2	1	2	1		6
Experts extérieurs		3	3	2	2	2	12
Total par site		9	6	7	5	4	31

Détails des entretiens réalisés (septembre 2000- juin 2001)

	Brest	Angers	Lorient	Laval	Sans référence directe aux sites de l'enquête	Total
Collectivité	Jean Guéguéniat 1er adjoint le 19 02 01; 90'	Michelle Moreau 1ère adjointe 3 04 01, 120'	Yves Le Normand 1er adjoint 20 02 01, 90'	Jean Michel Le Duigou 1er adjoint 3 05 01, 150'		5 élus
	Jean Pierre Caroff Adjoint à l'habitat Vice-président de la communauté urbaine 19 02 01, 120'					
	Béatrice Prieur (2) Chef de projet 23 10 00, 120' 17 04 01, 90'	Mauricette Jarry Chef de projet 21 02 01, 210'	Samuel Le Proust(2) Chef de projet 27 10 00, 90' 6 04 01, 90'	Patrick Duval Chef de projet 14 02 01, 210'	Patrice Allais Responsable contrat de ville Rennes, 15 11 2000, 60'	8 techniciens
	Roger Morin Secrétaire général 17 04 01, 90'		Brigitte Maltet Chef de projet 11 04 01, 120'		Fabrice Jeanne Service Evaluation prospective Rennes métropole 26 02 2001, 120'	
Etat	Ronan Le Coz (2) DDE, 6 10 00, 60' 18 04 01, 90'	M Grit Directeur des services économiques Préfecture du Maine et Loire 3 04 01, 120'	M Dassonville Sous-Préfet, 20 02 01, 60'	Mme Pichon Préfet 18 04 01, 60'		6 représentants de l'Etat
	M Storez Directeur adjoint DDE 18 04 01, 90'		Marie Claude Gestin DDE 9 07 01, 90'			
Experts extérieurs	Hervé Guéry COMPAS, Nantes 21 02 01 60' 19 07 01 60'	Marc De Priester AURES, Nantes 11 04 01, 60'	Serge Brunet TETRA, Paris 17 05 01, 90'	Guy Poquet CREDOC, Paris 11 05 01, 120'	Philippe Méjean IUP Aix Marseille 12 10 2000, 60'	12 experts extérieurs
	Philippe Estèbe ACADIE, Paris 3 07 01 120'	Gérard Broudic CERUR, Rennes 3 05 01, 90'	Christophe Moreau LARES, Rennes 20 07 01 60'	Sébastien Roché, CERAT Grenoble, 20 07 01 30'	Bénédicte Madelin Profession Banlieue, La Seine St Denis, 20 09 00, 90'	
	Gérard Darris CERUR, Rennes 16 07 01 60'	Michel Rouah PASSION, Paris 11 05 01, 60'				
Total	9	6	7	5	4 personnes	31 personnes

1.2. LA REFERENCE AUX TERRITOIRES DANS LES POLITIQUES SOCIALES

Enquête menée en 2002 dans le cadre d'une recherche sur « Territoires, politiques publiques, modes de management et cultures professionnelles » au sein de l'IDPAS (IRTS de Bretagne) et financée par la Délégation interministérielle à la ville (DIV).

Terrains : Echelon national – Echelon local : Roubaix, Nantes, Laval.

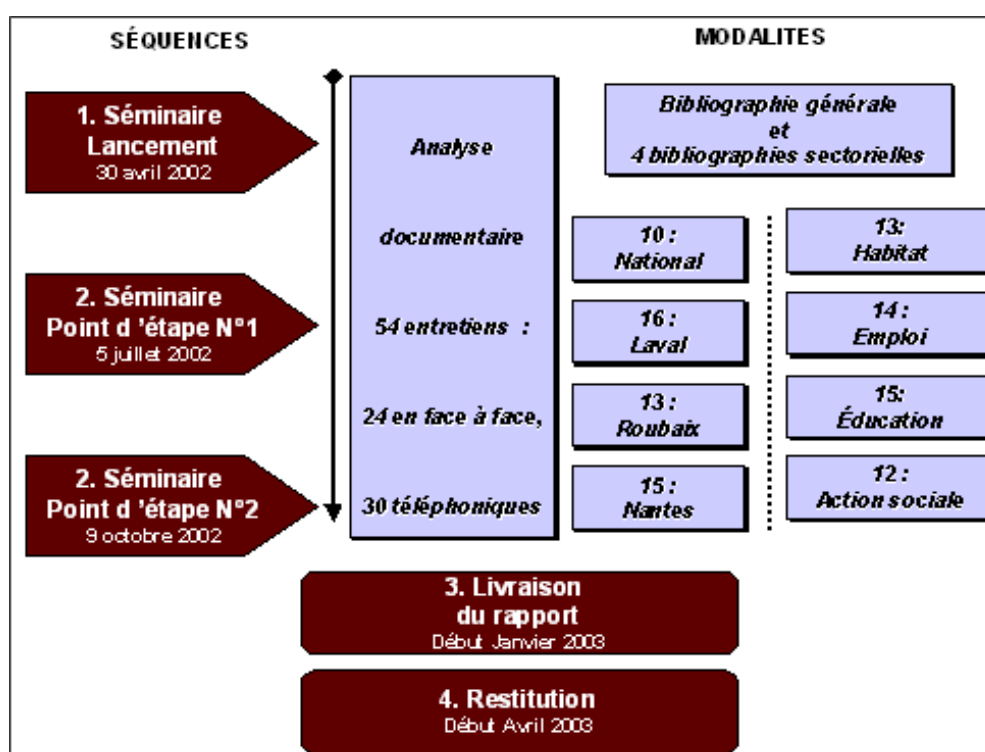
Modalités : 52 entretiens individuels et 2 entretiens collectifs (2)

Mode de passation : 10 menés personnellement avec les acteurs positionnés au niveau national. (8 en face à face, 2 par téléphone). 44 entretiens réalisés par deux chargés d'étude (IDPAS) (16 en face à face, 28 au téléphone)

Traitement : analyse secondaire et rapport rédigés par l'auteur.

Forme de valorisation : Rapport (IDPAS, 2002) et rapport de synthèse (IDPAS, 2003)

Déroulement des investigations



Détails des entretiens réalisés (2002 - 2003)⁵⁶⁷

Secteur	Site	Métiers de la connaissance	Métiers de la décision	Métiers de l'encadrement intermédiaire et de la mise en œuvre
Habitat	National	M. Bonetti CSTB	M. Gouyon DGHUC	
	Roubaix		Chef de service DDE Directeur OPHLM	Responsable technique Maison de l'Habitat
	Nantes		Directeur de service DDE Responsable communauté urbaine	Coordonnateur HLM Responsable agence locale HLM
	Laval		Directeur et Dir adjoint, HLM Directeur Habitat Communauté d'agglomération	Chef de Bureau DDE Gardien HLM
Emploi	National	B. Simonin Commissariat général au plan	M. Smolar DGEFP E Pascaud DGEFP	
	Roubaix		Directeur PLIE Directrice Mission locale	Responsable Agence ANPE Coordonnatrice DDTEFP
	Nantes		Directeur adjoint DDTEFP Directeur du PLIE communauté urbaine	Responsable de l'agence ANPE
	Laval		Directeur ANPE Directeur Mission locale	Conseiller technique Mission Locale Coordinateur Emploi Formation DDTEFP
Education	National	J. Bordet CSTB J. Costa Lascoux Ligue de l'enseignement	J.C. Emin et F Oeuvarard DPD L. Lévy Delpla DIF	
	Roubaix		Inspecteur d'Académie adjoint Inspection Directeur de l'Enseignement Conseil Général Directeur Général de l'éducation et de la Jeunesse Ville	Principal, Collège
	Nantes		Inspecteur d'Académie adjoint Directeur à l'Education Ville	Principale du collège CPE du Collège
	Laval		Inspecteur Académique Adjoint Directeur de CIO	Principal, Collège CPE, Collège
Action sociale	National	E. Maurel GREFOS	S. Moreau DGAS	
	Roubaix		Responsable de Mission CG Directeur, CCAS	Coordinateur du service accueil CCAS
	Nantes		Responsable des Circonscriptions DISS 44 Directeur du CCAS de Nantes	Responsable de Circonscription DISS 44 AS polyvalente DDISS
	Laval		Directeur DS 53 Directeur CCAS	Responsable service social DS 53 AS polyvalente DS 53

⁵⁶⁷ Les références aux acteurs départementaux et locaux ont été anonymées.

1.3. LA LOCALISATION DE LA VILLE SAISIE A PARTIR DE L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE VILLE

Au titre de l'IRTS de Bretagne et en partenariat avec le LARES (Université de Rennes 2)

Evaluation départementale de la politique de la ville - Yvelines (2003,2004),

Evaluation départementale de la politique de la ville- Morbihan (201,2011),

Evaluation du contrat de ville - Rennes (2002, 2003)

Evaluation du contrat de ville - Amiens (2003, 2004)

Evaluation du contrat de ville - et du contrat urbain de cohésion sociale - Lorient- Lanester (2004, 2005 - 2010)

Au titre de l'IRTS de Bretagne

Evaluation du contrat de ville - Saint-Brieuc (1997 -2005)

Evaluation du contrat de ville - Quimper (2003, 2004)

Evaluation du Grand projet de ville - Trappes, La Verrière (2004)

1.4. LA CONDUITE LOCALE DES PROJETS DE RENOVATION URBAINE EN BRETAGNE

Elaboration du cahier des charges puis animation de la restitution de l'évaluation régionale du renouvellement urbain effectuées en 2002 puis 2004 à la demande de la DRE de Bretagne. (1.4.a)

Terrains : Rennes, Brest, Quimper, Lorient, Saint-Brieuc, Lannion, Morlaix.

Modalités : Séances de travail sur site et séminaires régionaux avec élus, chefs de projet et représentants de la DDE. Séances de travail et 3 séminaires animés par l'auteur avec les contributions de l'équipe de C3E

Traitement : par l'auteur

Forme de valorisation : Finalisation d'un cahier des charges ayant accompagné la consultation « marché public », 22p.

Enquête effectuée en 2007-2008 menée dans le cadre de la recherche pilotée par le LAS-LARES « L'habitant, acteur incontournable du renouvellement urbain ? » financée par le Programme urbain construction architecture (PUCA) suite l'appel à projet de Recherche « Renouveler et recomposer les quartiers » (141b)

Terrains : 11 sites bretons (partie générique) puis 4 sites (approfondissement)

Modalités : Entretiens individuels et focus groupes : Elus, responsables administratifs et techniciens (29) – Habitants (21) – Entretiens et focus groupe réalisés par l'auteur pour le site de Lorient-Lanester.

Traitement : analyse secondaire par l'auteur, des entretiens portant sur le pilotage local des opérations de rénovation urbaine

Forme de valorisation : Rapport (Gaultier et al., 2009) et article (Rouzeau, Sauvage et Gaultier, 2009).

1.5. L'IMPLANTATION LOCALE DE LA REUSSITE EDUCATIVE EN BRETAGNE

Enquête menée en deux phases (2005-2008) dans le cadre d'une recherche financée par la DRJS de Bretagne avec le concours de la DIV et de l'ACSE.

Phase 2005 2006 : Premières implantations

Terrains : Echelon régional, départemental et local (21 sites en Bretagne avec un focus sur 8 sites : un contrat de ville et un contrat de ville moyenne sur chaque département)

Modalités : Entretiens individuels avec élus, responsables administratifs, techniciens et ateliers collectifs organisés par département (200 participants)

Mode de passation : Entretiens individuels de face à face et téléphoniques (25) dont une dizaine menée par l'auteur. Les autres entretiens ont été réalisés par les membres de l'équipe de recherche du LAS-LARES et par la chargée d'étude de l'IRTS de Bretagne. Participation de l'auteur à l'animation de 2 ateliers collectifs.

Traitement : analyse secondaire des matériaux par l'auteur sur le sujet du pilotage locaux des PRE

Phase 2007-2008 : Observation pluriannuelle de la mise en œuvre

Terrains : Echelon local (21 sites en Bretagne avec un focus sur 8 sites)

Modalités : Questionnaire, entretiens individuels et collectifs, atelier régional de recherche action au sujet des démarches évaluatives (4 séances – 15 participants en moyenne ayant effectué au total 52 bilans évaluatifs individualisés).

Mode de passation : Questionnaire transmis par voie postal avec 20 retours sur 21 – Entretien effectués par équipe du LAS LARES et par la chargée d'étude de l'IRTS de Bretagne – Atelier de recherche action animé par l'auteur et un expert extérieur (Francis Alfoldi).

Traitement : Questionnaire et entretien par l'équipe du LARES avec mobilisation par l'auteur des éléments concernant le pilotage local des PRE. Atelier de recherche action traité par l'auteur.

Forme de valorisation : Rapport (Savina et al., 2009) et article (Communier, Rouzeau 2010)

1.6. LES IMPACTS DES PROGRAMMES DE REUSSITE EDUCATIVE SUR LES POLITIQUES EDUCATIVES

LOCALES

Enquête effectuée en 2013 et 2014 par le PREFAS Bretagne au titre de la recherche Inégalités territoriales éducatives (INEDUC) pilotée par le laboratoire ESO Rennes dans le cadre de l'ANR

Terrains : Rennes, Dol de Bretagne, Bordeaux, Pessac, Caen, Hérouville Saint-Clair, Alençon et Mont de Marsan

Acteurs interviewés : Elus, responsables administratifs et techniciens.

Modalités : entretiens individuels et collectifs.

Mode de passation : entretiens en face à face et focus groupes menés par les chargés de recherche et l'assistante de recherche (P. Lecaplain, E Terrier, A Lemligui, H. Guédo) du PREFAS Bretagne. Entretiens à Rennes réalisés par l'auteur.

Traitement : En cours.

Forme de valorisation : non finalisé.

1.7. L'APPROCHE COMPAREE DES POLITIQUES DE REUSSITE EDUCATIVE ET DE LUTTE CONTRE LE DECROCHAGE SCOLAIRE EN FRANCE ET AU QUEBEC.

2 missions d'étude (2007-2008) pilotées par l'IRTS de Bretagne avec le concours du LAS-LARES et financées par l'ACSE.

Terrains : Montréal, Québec, Mont Saint-Anne

Acteurs rencontrés : Elus, responsables administratifs et techniciens.

Acteurs mobilisés : 1 intervenant (2007) / 1 élu, 2 responsables administratifs 25 coordonnateurs de réussite éducative (2008)

Modalités : visites sur sites, ateliers collectifs.

Animation : effectuée par l'auteur parfois en co-animation avec les partenaires du LARES (G. Gaultier, M. Savina) et une formatrice de l'IRTS de Bretagne (H. Communier)

Forme de valorisation : Bulletins (IRTS et LAS LARES, 2009), article (Communier Rouzeau, 2009)

1.8. ACCOMPAGNEMENT SCIENTIFIQUE DE LA COOPERATION ENTRE LE CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE ET LA TABLE INTER ORDRES EN EDUCATION DU SAGUENAY LAC SAINT JEAN.

4 missions d'études (2011- 2013), animées par le PREFAS Bretagne en collaboration avec ESO Rennes et par la chaire VISAJ de l'Université du Québec à Chicoutimi, en collaboration avec ECOBES et CREPAS.

Terrains : Bretagne et Saguenay Lac -Saint Jean

Acteurs rencontrés : Elus, responsables administratifs et techniciens.

Acteurs mobilisés : 1 intervenant (2007) / 1 élu, 2 responsables administratifs 25 coordonnateurs de réussite éducative (2008)

Modalités : Séances de visites sur sites, entretiens, ateliers collectifs

Animation : effectuée par l'auteur parfois en co-animation avec le directeur d'ESO Rennes (O David)

Forme de valorisation : rapport (PREFAS, 2013), article (Rouzeau, 2012, 2013)

1.9. LE DEVELOPPEMENT DE L'EXPERTISE GENERALISTE

Enquête menée en janvier et février 2008 dans le cadre de la préparation d'une communication pour le colloque du CRAPE : L'expertise comme objet flou (2009)

Terrains : Rennes et Nantes

Acteurs rencontrés : 11 - Responsables et chargés d'études travaillant au sein des services « études, évaluation, prospective » de Rennes Métropole, de la Ville de Nantes, du Conseil Général d'Ille et Vilaine, du Conseil Régional et du Conseil Economique et Social de Bretagne et de la Préfecture de Région (SGAR) et auprès de quelques experts extérieurs à l'administration (INSEE, LARES, CERUR, ACADIE).

Modalités : entretiens individuels.

Mode de passation : 11 entretiens en face à face effectués par l'auteur.

Traitement : par l'auteur

Forme de valorisation : article (Rouzeau, 2008b) et communication lors d'un colloque organisé par le CRAPE (Rouzeau, 2008c).

1.10. LE DEPLOIEMENT DE L'EVALUATION EN PROTECTION DE L'ENFANCE EN FRANCE ET AU QUEBEC

Enquête effectuée en 2012 par une équipe interinstitutionnelle (PREFAS Bretagne et Basse Normandie, Service recherche de l'IRTS de la Réunion et de Lorraine, Institut universitaire du Centre jeunesse de Québec) au titre du volet Recherche d'un projet financé par le Fonds franco-québécois de coopération décentralisé (FFQCD)

Terrains : Etablissements et services de protection de l'enfance (11 en France 5 au Québec)

Acteurs interviewés : Elus, responsables administratifs et techniciens.

Modalités : entretiens individuels et collectifs.

Mode de passation : pour les terrains bretons, entretiens en face à face menés par les chargés de recherche du PREFAS Bretagne et par l'auteur (SEA. 56)

Traitement : Analyse secondaire réalisée par l'auteur pour ce qui concerne l'orientation cognitive des démarches évaluatives

Forme de valorisation : Rapport (Turcotte, Guingouain, Rouzeau, Mireault et al., 2013), articles (Chaput et al., 2011 - Rouzeau, 2012, 2013 - Terrier, Turcotte, Chaput, 2013), communication lors de la journée d'études du Réseau universitaire intégré jeunesse (RUIJ) à Québec en octobre 2012, du colloque organisé par le PREFAS de Bourgogne à Dijon en mai 2013 (Hirlet, Rouzeau, 2013), du congrès de l'AIFRIS à Lille (Hirlet, Rouzeau, Turcotte, 2013).

1.11. ACTION SOCIALE DEPARTEMENTALE

Conception, investigation et animation des Etats généraux de l'action sociale départementale réalisées en 2010 et 2011 à la demande conjointe de l'intersyndicale (CGT, SUD, CFDT) et de la Présidence du Conseil général d'Ille et Vilaine. (1.11. a)

Acteurs mobilisés : ensemble des personnels intervenant sur la thématique de la vie sociale et de l'action sociale

Modalités : questionnaires en ligne (154), votation en séance plénière sur 30 appréciations (350 votants), 6 réunions territoriales (450 participants), 335 contributions individuelles et 10 contributions collectives.

Mode d'animation : par chargés de mission et de recherche du PREFAS Bretagne et par l'auteur

Valorisation : Communication du 4^{ème} congrès de l'AIFRIS, Genève, juillet 2011 (Rouzeau, Terrier, 2011)

Recherche action « Innovations sociales et expérimentations territoriales » conduite par le PREFAS Bretagne en partenariat avec le Conseil général d'Ille et Vilaine (1.11. b)

Terrains : 8 centres départementaux d'action sociale (CDAS)

Acteurs mobilisés : responsables administratifs et travailleurs sociaux

Modalités : ateliers de recherche-action (3) rassemblant une quarantaine de travailleurs sociaux – Voyages d'études au Québec (2) ayant rassemblé une quinzaine d'encadrants (octobre 2011), 4 dirigeants (2 DGS des CG 35 et 54, 1 DG d'Askoria, 1 cadre de l'IRTS de Basse Normandie) (octobre 2013)

Mode d'animation : par chargés de mission et de recherche du PREFAS Bretagne et par l'auteur

Valorisation : Communication du colloque organisé par le PREFAS de Bourgogne à Dijon en mai 2013 (Rouzeau, Terrier, Duchesne, Mainguet, 2013)

2. Les enseignements détaillés de l'enquête sur les 4 sites en politique de la ville

Les liens entre orientations cognitives et configurations institutionnelles sur les quatre sites de l'enquête

	ORIENTATIONS COGNITIVES ET STRATEGIQUES			CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES		
	Répertoire central	Répertoire secondaire	Encastrement dans la cadre national du DSU	Fonctionnement du couple Etat/ Collectivité	Degré d'ouverture	Place du DSU dans l'action publique locale
Lorient	Aménagement réparateur	Développement endogène	Déclinaison opportuniste (géographie prioritaire et discrimination positive territoriale)	Leadership municipal avec réintroduction progressive de l'Etat via l'évaluation et le contrôle budgétaire	Contournement et disqualification des structures intermédiaires	Constitution d'un secteur autonome mais limité à un quartier
		Administration intégrative (versant préventif)	Composition délicate (mot d'ordre de l'élargissement territorial)		Association prudente	Intégration progressive dans un secteur plus global (administration par quartier)
Laval	Aménagement réparateur	Administration intégrative (versant sécuritaire)	Déclinaison volontariste (géographie prioritaire et discrimination positive territoriale)	Leadership municipal avec soutien actif de l'Etat local	Association par cadrage	Constitution d'un secteur autonome avec rattachement de la sécurité
Brest	Gestion modernisatrice		Composition malicieuse (géographie floue discrimination positive généralisée)	Complicité puis leadership municipal et cohabitation	Association	Intégration dans référentiel global (modernisation services publics)
Angers	Développement endogène	Gestion modernisatrice	Mise à distance respectueuse	Leadership municipal régulé par l'Etat local vis à vis de l'extérieur	Pluralisme et fragmentation	Intégration dans référentiel global (animation des quartiers)

3. La caractérisation des contributions expertes

Le tableau suivant décline les trois dimensions permettant d'expertiser une contribution expertes :

Capacité de courtage.

Contenu.

Portée.

POSITIONNEMENT ET CAPACITE DE COURTAGE	Réseautage vertical	<i>Arrimage avec une ou plusieurs administrations et agences européennes et nationales (URBACT, PUCA, SGIV, ANRU, ACSE, CNAF...)</i>
	Réseautage intermédiaire <i>(Més-contributions)</i>	<i>Contributions au sein d'associations et clubs professionnels (SFE, AIFRIS...)</i>
		<i>Contributions au sein des réseaux régionaux ou interrégionaux (Centres de ressource, clubs SFE...)</i>
		<i>Contributions au sein de laboratoires de recherche et de dispositifs universitaires</i>
	Réseautage horizontal	<i>Etendue ou concentration des inscriptions locales</i>
CONTENU DE LA CONTRIBUTION	Ancrage de la contribution	<i>Identification des références principales (Répertoire de prédilection)</i>
		<i>Identification des références complémentaires (Répertoire secondaire)</i>
	Largeur de la contribution	<i>Domaine spécifique</i>
		<i>Débordement et déploiement intersectoriel</i>
PORTEE DE LA CONTRIBUTION	Profondeur de la contribution	<i>Inscription au sein du noyau central et en rapport avec les fondements cognitifs (Valeurs)</i>
		<i>Inscription au sein de la palette stratégique (Objectifs)</i>
		<i>Inscription au sein des aspects secondaires (Dispositions organisationnelles et instrumentales)</i>
	Dynamique suscitée	<i>Stabilisation du référentiel et réassurance du système d'action</i>
		<i>Transformation du référentiel et perturbation du système d'action</i>

T

4. Les zonages de la politique de la ville dans les Yvelines

4.1. LES TROIS ZONAGES ISSUS DU PACTE DE RELANCE DE 1996

Communes	ZUS	ZRU	ZFU ⁵⁶⁸
Achères	<i>Le Champs de Villars, La Barricade, Les Plantes d'Hennemont</i>		
Aubergenville	<i>Cité D'Acosta</i>		
Carrières sur Poissy	<i>Les Crésillons</i>		
Chanteloup	<i>La Cité : la Noé et Les Feucherets</i>		
Ecquevilly	<i>Résidence du Parc</i>		
La Verrière	<i>Orly Parc, Le Bois de l'Etang</i>		
<u>Les Mureaux</u>	<i>Bécheville, Les Bougimonts, l'Ile de France, La Vigne Blanche, Les Musiciens</i>		
Magny les Hameaux	<i>Le Buisson</i>		
<u>Mantes la Jolie</u>	<i>Le Val Fourré</i>		
Mantes la Ville	<i>Merisiers, Plaisance</i>		
Montigny le Bretonneux	<i>Les Prés</i>		
Poissy	<i>Beauregard</i>		
	<i>La Coudraie</i>		
<u>Sartrouville</u>	<i>Le Plateau, Cité des indes</i>		
<u>Trappes</u>	<i>Les Merisiers</i>		

⁵⁶⁸ Les ZFU de Sartrouville et de Trappes n'ont pas été créés par le Pacte de Relance mais par une décision du 1 janvier 2004 faisant suite à la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} Août 2003.

4.2. LES TERRITOIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES YVELINES AU MILIEU DES ANNEES 2000.

Structures intercommunales concernées	Contrats de ville		GPV	ANRU Etat avancement au 13 09 2013	PIC URBAN 2
	Structure contractante	Territoires éligibles ⁵⁶⁹			
Boucle de Seine	SIPAICOV : Syndicat intercommunal à vocation unique (3 communes)	Chanteloup Achères <u>Vernouillet</u>	Chanteloup	Chanteloup <i>La Cité La Noë, Les Feucherets</i>	
Val de Seine	SIVS : Syndicat intercommunal à vocation unique (5 communes)	Les Mureaux Ecquevilly <u>Meulan</u>	Les Mureaux Ecquevilly	Les Mureaux Ecquevilly <i>Résidence du Parc</i>	Les Mureaux Ecquevilly
Saint-Quentin en Yvelines	SAN puis CASQUY Communauté d'agglomération (7 communes)	Trappes La Verrières Magny les Hameaux Montigny le Bretonneux <u>Elancourt</u> ⁵⁷⁰ <u>Guyancourt</u> <u>Voisins le Bretonneux</u>	Trappes La Verrière	Trappes <i>Merisiers Plaine de Neauphle</i>	
Le Mantois	CAMY : Communauté d'agglomération (9 communes) Commune de Limay	Mantes La Jolie, Mantes la ville, Limay	Mantes la Jolie, Mantes la Ville, <u>Buchelay</u>	Mantes la Ville Mantes la Jolie <i>Val Fourré</i>	Mantes la Jolie Mantes la Ville
Sartrouville	Commune de Sartrouville	Sartrouville		Sartrouville <i>Les Indes –Le Plateau</i>	
Poissy				Poissy <i>La Coudraie</i>	
Total	25 communes	17 communes	8 communes	8 communes	4 communes

Avec la rénovation urbaine, le recours au principe de ciblage est confirmé : les géographies du renouvellement urbain puis de la rénovation urbaine introduisent d'importantes limitations par rapport à celle issue du Pacte de relance et encore davantage par rapport à la géographie des contrats de ville : seulement 8 communes sur les 25 en contrat de ville bénéficient d'un grand projet de ville (GPV), 8 communes bénéficie ensuite de conventions ANRU, 4 communes sont concernées par un PIC URBAN2.

⁵⁶⁹ Sont soulignées, les communes qui, sans être concernées par une ZUS, sont devenues par l'intermédiaire des contrats de ville, éligibles aux financements de la politique de la ville.

⁵⁷⁰ Ces quatre communes bénéficient, via la structure intercommunale (SAN puis CASQUY) de transferts budgétaires issus de la programmation consacrée à la politique de la ville.

BIBLIOGRAPHIE

- ABALLEA François, « Territoire, démocratie et action administrative », *Recherche en sciences sociales*, 1996, pp. 47-59.
- ABALLEA François, « Genèse de la politique de la ville ou la ville comme catégorie d'action publique », *Recherche sociale*, N°154, Juin 2000, pp. 4-28.
- ABALLEA François, « Le mythe de Sisyphe ou la dialectique de la dénonciation et de l'innovation en action et travail social », in BAILLERGEAU É., BELLOT C. (dir.), *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Presses de l'Université du Québec, 2007, pp. 7-14.
- ABALLEA François, (dir.) *Institutionnalisation et désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Octares éditions, 2012, 344 p.
- ABIKER David, *Les consultants dans les collectivités locales*, L.G.D.J., 1996, 128 p.
- ACADIE - Cérur, *Mixité sociale et droit au logement*, contrat de ville Brest, 1997, 19 p.
- ACADIE, *Construction d'une typologie des sites en rénovation urbaine*, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville (DIV), mai 2004, 104 p.
- ACADIE, *Evaluation des contrats d'agglomération*, Rapport pour la DIACT, Avril 2006, 26 p.
- ACT, *Evaluation régionale des projets de renouvellement urbain en Bretagne*, Rapport Final, 2003, 36p.
- AGENCE DE SANTE PUBLIQUE DU CANADA, *Etude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*, 2008, Données principales, 2010, 128 p.
- AGENCE NATIONALE DE L'EVALUATION ET DE LA QUALITE DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MEDICOSOCIAUX (ANESM), *Conduites violentes dans les établissements accueillant des adolescents : prévention et réponses*, 2008, 43 p.
- AGENCE NATIONALE DE L'EVALUATION ET DE LA QUALITE DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MEDICOSOCIAUX (ANESM), *Mise en œuvre de l'évaluation dans les ESSMS*, Enquête nationale après des services et établissement sociaux et médico-sociaux, 2009, 78 p.
- AGENCE NATIONALE DE L'EVALUATION ET DE LA QUALITE DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MEDICOSOCIAUX (ANESM), *L'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement*, 2010, 84p.
- AGENCE NATIONALE DE L'EVALUATION ET DE LA QUALITE DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MEDICOSOCIAUX (ANESM), *Enquête nationale 2012 sur la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux visés à l'article L.312-1 du CASF.*, 2013, 60 p.
- AGENCE NATIONALE DE LA COHESION SOCIALE ET DE L'EGALITE DES CHANCES (ACSE), *Synthèse du bilan de la mise en œuvre du programme de réussite éducative*, Juillet 2008, 118 p.
- AGENCE NATIONALE DE LA COHESION SOCIALE ET DE L'EGALITE DES CHANCES (ACSE), *Enquête annuelle de suivi du programme de réussite éducative*, 2012, 48 p.
- AGENCE NATIONALE DE LA COHESION SOCIALE ET DE L'EGALITE DES CHANCES (ACSE), *Enquête annuelle de suivi du programme de réussite éducative*, 2013, 54 p.
- AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE (ANRU), *Etat d'avancement du programme national de rénovation urbaine*, 2013, 10 p.
- AKRICH Madeleine, CALLON Michel, LATOUR Bruno, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presse des Mines, 2006, 304 p.

ALAIN Marc, DESSUREAULT Danny (dir.), *Elaborer et évaluer les programmes d'intervention psychosociale*, Presses de l'Université de Québec, 2010, 288 p.

ALCARAS Jean-Robert MARCHAND Christèle, MARREL Guillaume, NONJON Magali, « La performance sociale comme horizon ? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation », *Revue française d'administration publique*, Vol. 4, N° 140, 2011, pp. 757-771.

ALCARAS Jean-Robert MARCHAND Christèle, MARREL Guillaume, NONJON Magali,, « Les élites locales du welfare français à l'épreuve de la performance sociale », in Boucher M., Belqasmi M., *L'Etat social dans tous ces états*, L'Harmattan, 2014, pp. 55-70.

ALFOLDI Francis, *Evaluer en protection de l'enfance*, Dunod, 2010, 272 p.

ALINSKY Saul, *Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente*, Seuil, 1976, 251 p.

ALLEN Barbara, *Les paradigmes sous-tendant la transformation de la gestion des organismes du logement public*, Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), 1993, 12 p.

ALLEN Barbara, *Gestion urbaine, gestion stratégique de proximité et dynamiques résidentielles*, Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), 2000, 16 p.

ALLIERES Gilles, ROUZEAU Marc, THOMAS-DARCEL Armelle, « En région Bretagne faire converger les formations pour mieux qualifier le travail social », *Communication*, 2^{ème} Congrès de l'AIFRIS, Namur, 5-7 juillet 2007, 22 p.

ALTER Norbert « Les innovateurs du quotidien », *Le Sociographe*, Hors-série, N°1. 2007, pp. 21-39.

ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire*, Presses Universitaires de France, 2000, 278 p.

AMIOT Michel, *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une sociologie urbaine (1900-1980)*. Editions de l'EHESS, 1986, 304 p.

ANDREOTTI Albreta, MINGIONE Enzo, « Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance commune dans les pays industrialisés », *Informations Sociales*, N°179, 2013, pp. 28-39.

AQUITAINE EDUCATION PERMANENTE, *Mission Québec : vers des réseaux locaux pour la réussite de tous les jeunes*, 2008, 39 p.

ARCHER Pierre-Olivier, THIERRY Dominique (dir.), *Emploi, les réponses locales*, Paris, Editions d'Organisation, 2002, 171 p.

ARDOUIN Eric, BAUDOUIN Jean-Christophe, *Le management public des territoires*, L'Aube, 2012, 270 p.

ARNAUD Lionel, LE BART Christian, PASQUIER Romain, *Les idéologies et l'action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, 253 p.

ASCHER François, « De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural », in GENESTIER P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme*, Paris, La Documentation française, 1996, pp. 163-168.

ASCHER François, « L'urbanisme face à la révolution urbaine », in MICHAUD Y. (dir.), *Université de tous les savoirs*, Paris, Odile Jacob, 2001, pp. 169-180.

ASSOCIATION NATIONALE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF), *Dexia Crédit local, 25 ans d'action sociale dans les finances des départementales*, Synthèse et analyse, 2012, 73 p.

AUDOUX Christine, GILLET Anne « Recherche partenariale et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction », *Revue Interventions économiques*, N°43, 2011, 16 p. URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1347>

AUGUSTIN Jean-Marie, « L'égalité à l'équerre du droit », *Revue Française des Affaires sociales*, N°4, 1998, pp. 9-24.

AUTES Michel, « *Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations* », in ouvrage collectif, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Syros-Alternatives, 1991, pp 197-213.

AUTES Michel, « Genèse d'une nouvelle question sociale : l'exclusion », *Lien social et Politiques*, N°34, 1995a, pp. 43-53.

AUTES Michel, « Le sens du territoire », *Recherche et Prévisions*, N°39, 1995b, pp. 57-71.

AUTES Michel, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 1999, 313 p.

AUTES Michel, *Expérimentation nationale des projets sociaux de territoire*, Compte-rendu pour la DIV, ADF, MAS, CSTS, 2003, 33 p.

AUTHIER Jean-Yves, BACQUE Marie-Hélène, GUERIN-PACE France, *Le Quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, 2007, 293 p.

AVENEL Cyprien, *Sociologie des quartiers sensibles*, Armand Colin, 2013a, 128 p.

AVENEL Cyprien, « Introduction », *Informations Sociales*, N°179, 2013b, pp. 4-5.

BACHELET Franck, « Gouvernement des villes et responsabilités contractuelles », *Courrier du CNRS*, N°82, 1996a, pp. 39-43.

BACHELET Frank, RANGEON François, « La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale », *Politiques et Management Public*, Vol 14, N°3, 1996b, pp. 1-19.

BACHMANN Christian, LE GUENNEC Nicole, *Violences urbaines : Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Albin Michel, 1996, 557 p.

BACQUE Marie-Hélène, BIEWENER Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte, 2013, 175 p.

BACQUE Marie Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, 314 p.

BAILLERGEAU Évelyne, « Favoriser les liens sociaux de proximité : de nouvelles pratiques d'intervention sociale dans les villes européennes », *Pensée plurielle*, N°15, 2007a, pp. 9-18.

BAILLERGEAU Evelyne, « L'émergence de l'intervention sociale de quartier en Europe », in BAILLERGEAU E., BELLOT C. (dir.), *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Presses de l'Université du Québec, 2007b, pp. 155-171.

BAILLERGEAU Évelyne, « Intention formative, éducation populaire et intervention sociale au Québec », *Savoirs*, N° 18, 2008, pp. 9-35.

BAILLERGEAU Évelyne, BELLOT Céline (dir.), *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Presses de l'Université du Québec, 2007, 221p.

BALDUYCK Jean Pierre, COSTA LASCOUX Jacqueline (dir), « Autorité, éducation, sécurité : notion et contexte, acteurs et institutions, repères », *Les idées en mouvement*, Hors-série N°5, La Ligue et le Forum européen pour la sécurité, Avril 2002, 128 p.

BALLAIN René, « Les politiques face à la question sociale et la question urbaine », in BALLAIN R., GLASMAN D., RAYMOND R. (dir.), *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, pp. 9-23.

BALLAIN René, BENGUIGUI Francine (dir.), *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, La Documentation française, 1995, 438 p.

BALLAIN René, GLASMAN Dominique, RAYMOND Roland (dir.), *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 320 p.

BALLAIN René, JAILLET Marie-Christine, « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation de marché et action sociale », in BONVALET Catherine, BRUN Jacques, SEGAUD Marion (dir.), *Logement et habitat : l'état des savoirs*, La Découverte, 1998, pp 256-263.

BALMARY Dominique, *Les solidarités à l'épreuve de la crise : Intérêt général ou compétition ?*, discours, UNIOPSS, conférence de presse du 24 septembre 2009, 2 p.

BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Alain, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, 1999, 486 p.

BARATON Hélène, *Le déploiement de l'évaluation des pratiques professionnelles dans le secteur de la protection de l'enfance et de la jeunesse en France*, Synthèse documentaire pour le PREFAS Bretagne, 2011, 26 p.

BARBANT Jean-Christophe, *Sociologie de l'expertise de l'intervention sociale*, L'harmattan, 2011, 353 p.

BARBANT Jean-Christophe, « Expertises de l'intervention sociale : vers une nouvelle praxis sociale, in Aballéa F. (dir.) *Institutionnalisation et désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Octares éditions, 2012, pp. 283-294.

BARBIER Jean-Claude, « Les transformations des forums de politiques sociale en France », in GIRAUD O. et WARIN P. (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE, 2008, pp. 217-240.

BARBIER Jean-Claude, « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, n° 61, 2009, pp. 23-36.

BARBIER Jean-Claude, « Eléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, N°1-2, 2010, pp. 27-49.

BARBIER Jean-Claude, « Evaluations « expérimentales » : Quelques leçons tirées de l'histoire, *Politiques sociales et familiales*, N°110, 2012, pp. 19-31.

BARBIER Jean-Claude, MATYJASIK Nicolas, « Evaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires en disciplines », *Revue française de sciences économiques*, N°5, 2010, pp. 123-140.

BARBIER Jean-Claude, THERET Bruno, *Le système français de protection sociale*, La Découverte, 2009, 126 p.

BARDET Fabrice, « L'expertise dans le diagnostic des problèmes publics, l'exemple des transports publics », *Revue Française de Science Politique*, vol.54, N°6, 2004. pp 1005-1023.

BARON Alexis, *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médicosociale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2010, 288 p.

BARON Gaëlle, *Evaluation, participation, apprentissage dans l'action publique*, L'Harmattan, 2000, 365 p.

BARON Gaëlle, MATYJASIK Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques. Défi d'une société en tension*, Paris, L'Harmattan et SFE, 2012, 279 p.

BARON Gaëlle, MONNIER Eric, « Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », *Informations Sociales*, N°110, septembre 2003, pp. 120-129

BARONE Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, 325 p.

BARRAIZE François, FAURE Alain, GENIEYS William, NEGRIER Emmanuel, SMITH Andy, « Le pouvoir local en débat, pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, N°13, 2000, pp.103-119.

BARRAIZE François, NEGRIER Emmanuel, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, 310 p.

BARTHE Yannick, CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001, 358 p.

BARTHELEMY Joël, *Fondements et usages des politiques transversales d'action sociale. L'exemple de la politique de la ville*, Thèse pour le doctorat de sociologie, sous la direction de GUILLEMARD A-M., Université de Paris I Panthéon Sorbonne, 25 novembre 2000, 408 p.

BARTHELEMY Martine, « Associations et formes d'engagement », *Après-demain*, N°428-429, Décembre 2000, pp. 11-14.

BARTHELEMY Martine, *Associations : Un nouvel âge d'or de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 286 p.

BASLE Maurice, « L'évaluation à l'épreuve des territoires à l'heure des réorganisations territoriales en Europe », in BASLE M., DUPUIS J. et LE GUYADER S. (dir.), *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, (2 tomes), Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 9-20.

BASLE Maurice, *Connaissance et action publique*, Economica, 2010, 86 p.

BASLE Maurice, DUPUIS Jérôme, LE GUYADER Sylviane (dir.), *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, (2 tomes), Paris, L'Harmattan, 2002, 339 p. et 331 p.

BASLE Maurice, GUIGNARD-HAMON Claire, *Evaluation et gouvernance*, Actes du colloque du 15 et 16 juin 2000, SFE, 617 p.

BATIME Christine, DE RIDDER Guido, « De l'annuaire de la recherche sur le social au renforcement de la fonction ressource de la MIRE », *Cahier de la recherche de la MIRE*, N°4, 1998, pp. 43-48.

BAUDIN Gérard, GENESTIER Philippe, *Banlieues à problèmes : la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française, 2002, 252 p.

BAVOUX Pascal, « Mailler les territoires par divers dispositifs socioéducatifs : une réponse suffisante au besoin ? », *Ville-Ecole- Interaction*, N°7, septembre 2003, pp. 35-47.

BEC Colette, *L'Assistance en démocratie. Les politique assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Presses Universitaires de France, 1998, 254 p.

BEC Colette, *De l'État social à l'État des droits de l'homme ?*, Presses Universitaires de Rennes, collection « Res Publica », 2007, 237 p.

BEC Colette, PROCACCI Giovanna, *De la responsabilité solidaire, Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Editions Sylelepse, 2003, 267 p.

BECK Ulrich, *La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, 2003, 522p.

BEHAR Daniel, « Droit à l'habitat : un service public au-delà du secteur public » in Delevoye Jean-Paul, *Cohésion sociale et territoires*, rapport pour le Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1997, pp. 201-206.

BEHAR Daniel, « Du terrain au territoire », *Informations Sociales*, N°72, 1998, pp. 26-34.

BEHAR Daniel, « En finir avec la politique de la ville ? », *Esprit*, 1999, pp. 209-218.

BEHAR Daniel, « Les politiques régionales en direction des villes moyennes », in *Les villes moyennes : situations et enjeux*, Caisse des Dépôts et Consignations, 2004, pp.8-13.

BEHAR Daniel « La place des villes moyennes, dans l'action publique territoriale : une figure revisitée dans l'égalité des territoires », in GAUDIN S., HARISMENDY P. (dir.), *Vivre la rénovation*, Rencontres de Mazier, Ville de Saint-Brieuc, 2012, pp. 13-23.

BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, « Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux », in *L'Etat de la France 2005-2006*, 2005, 3 p.

BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, « Aménagement du territoire : une mise en perspective », in *L'Etat des régions*, La Documentation française, 2004, 6 p.

BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, EPSTEIN Renaud, « Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France », *Revue Française des affaires sociales*, N°4, 1998, pp. 81-94.

BELLIOT Marcel, « Les « trois âges » des agences d'urbanisme », *Urbanisme*, N°332, septembre-octobre 2003, pp 13-14.

BELORGEY Jean-Michel, « Décentralisation et subsidiarité », *Revue Française des Affaires sociales*, N°4, 1998, pp. 25-32.

BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Les agences : de nouvelles administrations publiques? », in BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Les Presses de sciences Po, pp. 283-308.

BENISTI Jacques-Alain, *Sur la prévention de la délinquance*, Rapport préliminaire de la commission « Prévention » du groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure remis au Premier Ministre, 2004, 60 p.

BENOIT Thierry, *Parle-moi de l'emploi... D'une nécessaire réflexion sur le chômage à des expériences pratiques pour l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2001, 352 p.

BENTAYEB Naïma, GOYETTE Martin, « Evaluer l'action sociale dans le cadre des exigences de la loi sur l'administration publique », in BELLLOT C., BRESSON M., JETTE C. (dir.), *Le travail social et la nouvelle gestion publique*, Presses de l'Université du Québec, 2013, pp. 59-73.

BERARD Yann, *Expertise et politiques territoriales de développement local à Rennes Métropole*, DEA Action publique et territoire, sous la direction de Garraud P., IEP Rennes, 2002-2003, 156 p.

BERARD Yann, « De la ville comme objet de recherche aux experts comme acteurs des politiques urbaines : le cas de l'agglomération rennaise », *Droit et société*, N°60, 2005, pp. 411-428.

BERARD Yann, « Et au milieu coule une rivière », *Socio-logos*, Numéro 2, 28p. [En ligne], mis en ligne le 23 novembre 2007. URL : <http://socio-logos.revues.org/document1042.html>.

BERARD Yann, *Gouverner à distance. Ingénierie-conseil, bureaucratie technique et transnationalisation des politiques publiques en Europe*, thèse pour le doctorat de science politique sous la direction de Patrick Hassenteufel et Joseph Fontaine, Université de Rennes 1 et Institut d'Etudes Politiques de Rennes 2009, 441 p.

BERARD Yann, « Sociologie de l'expertise et mise en visibilité de l'action. Quelques jalons conceptuels pour la recherche empirique » in Bérard Y. et Crespin R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, pp. 229-258.

BERARD Yann, CRESPIN Renaud (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, 277 p.

BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, 1996, 288 p.

BERGERON Henri, « Les politiques de santé publiques », in BORRAZ O., GUIRAUDON V., *Les politiques publiques. Changer la société*, tome 2, Les Presses de Sciences PO, 2010, pp. 79-111.

BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, « L'Advocacy Coalition Framework: une contribution au renouvellement des études de politiques publiques », *Politix*, N°41, 1998, pp. 195-223.

BERNARD Paul, « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et politiques*, Vol. 41, 1999, pp. 223-241.

BERNARD Paul, CASTONGUAY Julie, « La cohésion sociale : de l'Etat social à l'Etat d'investissement social », *Informations Sociales*, N°157, 2010, pp. 44-47.

BERNARD Pierre-Yves, *Le décrochage scolaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, 128p.

BERNOUX Jean François, *Mettre en œuvre le développement social territorial : Méthodologies, outils, pratiques*, Dunod, 2002, 170 p.

BERTAUX Roger, HIRLET Philippe, « Coexistence pacifique et/ou affrontements dans le travail social entre dirigeants et intervenants sociaux », *Les nouveaux cahiers du Grée*, 2010, pp. 3-27.

BERTAUX Roger, HIRLET Philippe, *Entre nécessité et vertu : les acteurs du champ social dans la complexité de leurs pratiques et face aux mutations de l'environnement*, Presses Universitaires de Nancy, 2009, 340 p.

BERTHET Thierry, « La lutte contre le décrochage scolaire en France : deux expérimentations régionales à l'aune des capacités individuelles », in BERTHET T., ZAFFRAN J. (dir.), *Le décrochage scolaire, Enjeux, acteurs et politiques de lutte contre la déscolarisation*, Presses Universitaires de Rennes, 2014, pp. 81-102.

BERTHET Thierry, CUNTIGH Philippe, GUITTON Christophe et MAZEL Olivier, *1982 - 2002, La territorialisation progressive des politiques de l'emploi*, Lettre de la DARES, N°24.2., juin 2002, 8p.

BERTRAND Arnaud, *L'évaluation des politiques publiques. Performance et transparence. Baromètre 2005*, Ernst & Young, 2008, 17 p.

BERTRAND Arnaud, *La culture du résultat au cœur d'une nouvelle gouvernance publique ? Baromètre 2008 de l'évaluation des politiques publiques en Europe*, Ernst & Young, 2008, 25 p.

BESSON Geneviève, « Le département : chef de file de l'action sociale ou le paradoxe de la décentralisation », in Aballéa F. (dir.) *Institutionnalisation et désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Octares éditions, 2012, pp. 171-181.

BEZES Philippe, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », in BORRAZ O., GUIRAUDON V., *Politiques publiques - La France dans la gouvernance européenne*, (Tome 1), Les Presses de Sciences Po, 2008, pp. 215-253.

BEZES Philippe, CHAUVIERE Michel, CHEVALLIER Jacques, DE MONTRICHER Nicole, OCQUETEAU Frédéric (dir.), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche sous la Vème République*, La Découverte, 2005, 375 p.

BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique*, N°136, 2010, pp. 919-942.

BEZES Philippe, *Réforme de l'Etat : continuités et ruptures*, Esprit, Décembre 2008, pp. 75-93.

BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, 519 p.

BIAREZ Sylvie, « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 39-56.

BIARREZ Sylvie, « Repenser la sphère locale dans l'espace public », in BASTIEN F. et NEVEU E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques dans les débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, pp. 267-284.

BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, « La prise en compte de l'effet territoire dans l'analyse des quartiers urbains », *Revue Française de sociologie*, 1997, pp. 97-117.

BIER Bernard, *Réussir la réussite éducative : quelques enjeux*, Pôle départemental « Ville et développement social du Val d'Oise », 9 p.

BILODEAU Angèle et al., « L'innovation sociale, une condition pour accroître la qualité de l'action en partenariat dans le champ de la santé publique », *Revue canadienne d'évaluation de programme*, N°17, 2002, pp. 59-88.

BILODEAU Angèle, ALLARD Denis, GENDRON Sylvie, POTVIN Louise, « Les dispositifs de la participation aux étapes stratégiques de l'évaluation », *Revue canadienne d'évaluation de programme*, Vol. 21, N°3, 2006, pp. 257-282.

BLANC Maurice, « Politique de la ville et démocratie locale », *Annales de la Recherche Urbaine*, N°68/69, 1999, pp. 98-106.

BLANCHARD Nathalie, « Le territoire et l'action sociale : une longue histoire », *Forum*, N°104, 2004, pp. 3-10.

BLATRIX Cécile, « Concertation et débat public », in BORRAZ O. et GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 213-242.

BLEUNVEN LE FLESCHER Valérie, *La part de l'expertise dans la conduite des politiques culturelles locales*, DEA Action publique et territoire, sous la direction de Joseph Fontaine, IEP Rennes, 1999, 175 p.

BLUM Françoise, « Regards sur les mutations du travail social au XXe siècle », *Le Mouvement Social*, N°1992, 2002, pp. 83-94.

BODY Janet, « Tendance et typologie des politiques et services de soutien à la parentalité en Europe », in HAMEL M-P., LEMOINE S. (cord.), *Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, rapports et documents du Centre d'Analyse Stratégique, N°50, La Documentation française, 2012, pp. 65-97.

BOISSON Marine, *Des ghettos français : abus de langage ou réalité ? Le débat sur la ségrégation) l'heure de la réforme de la politique de la ville*, note de veille N°178, Centre d'Analyse Stratégique, 2010, 14 p.

BONETTI Michel, « Les risques de dérive dans la transformation des grands ensembles », *Les Annales de la recherche urbaine*, N°97, décembre 2004, pp. 35-42.

BONETTI Michel, « La reconstruction de l'espace public : l'enjeu de la gestion politique et de la gestion urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, N°68-69, 1995, pp. 14-25.

BONETTI Michel, « Recherche et intervention sociologique sur la requalification urbaine des grands ensembles. La programmation générative », *Revue internationale de psychosociologie*, N°16-17, 2001, pp. 289-305.

BONETTI Michel, *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, CSTB, avril 2007, 11 p.

BONETTI Michel, DE GAULEJAC Vincent., FRAISSE Jean, *L'ingénierie sociale*, Paris, Syros, 1989, 178 p.

BONETTI Michel, *Revalorisation des quartiers en crise : de la réhabilitation à la gestion urbaine intégrée : l'enjeu de la transformation des relations entre les organisations gérant les quartiers et les habitants*, Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), 1993, 19 p.

BONETTI Michel, SECHET Patrick, LAFORGUE Jean-Didier, « Résidentialisation : de la clôture à l'espace public », *Urbanisme*, N°323, 2002, pp. 57-59.

BONOLI Giuliano, PALIER Bruno, « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, N°3, 1999, pp. 399-420.

BORDET Joëlle, CHAMPAGNE Bernard, *De la coopération entre les acteurs de l'institution scolaire et de la prévention spécialisée*, 2008, Rapport pour la Direction de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (DGAS), 62 p.

BORGETTO Michel, CHAUVIERE Michel, *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, 2008, 284 p.

BORRAZ Olivier, « Pour une sociologie dynamique de l'action publique locale », BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 77-110.

BORRAZ Olivier, « Vers une sociologie du risque ? », in BORRAZ O, GILBERT C., JOLY P-B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahier du GIS Risques collectifs et situations de crise, MSH Alpes, N°3, 2005, pp. 21-68.

BORRAZ Olivier, GILBERT Claude, JOLY Pierre-Benoit, *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahier du GIS Risques collectifs et situations de crise, MSH Alpes, N°3, mars 2005, 257 p.

BORRAZ Olivier, GIRAUDON Virginie (dir.), *Les politiques publiques, Changer la société, tome 2*, Paris, Les Presses de Science Po, 2010, 312 p.

BORRAZ Olivier, GIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques : la France dans la gouvernance européenne, tome 1*, Paris, Les Presses de Science Po, 2008, 368 p.

BORRAZ Olivier, *Les politiques du risque*, Les Presses de Sciences Po, 2008, 294p.

BOUCHER Manuel, « Etat social, intervention sociale et post-société : de la réduction des risques sociaux aux logiques d'activation », in BOUCHER M., BELQASMI M., *L'Etat social dans tous ses états*, L'Harmattan, pp. 21-45.

BOUCHER Manuel, « Promouvoir la recherche dans et sur le champ social », in JAEGER M. (cord.), *Le travail social et la recherche*, Dunod, 2014, pp. 65-84.

BOUDESSEUL et VIVENT, « Décrochage scolaire : vers une mesure partagée », *Bref CEREQ*, n° 298-1, 2012, 4 p.

BOUDESSEUL Gérard, GRELET Yvette, VIVENT Céline, « Les risques sociaux du décrochage : vers une politique territorialisée de prévention ? », *Bref CEREQ*, n° 304, 2012, 4 p.

BOUQUET Brigitte, JAEGER Marcel, SAINSAULIEU Ivan (dir.), *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Dunod, 2007, 286 p.

BOUQUET Brigitte, JOVELIN Emmanuel, *Histoire des métiers du social en France*, ASH Editions, 2005, 280 p.

BOUQUIN Nadège, *De la politique urbaine à la politique de la ville (1962-1986). Essai sur le référentiel temporel dans les politiques publiques*, Thèse pour le doctorat de science politique sous la direction de d'Arcy F., Université Grenoble II Pierre Mendès France et IEP de Grenoble, 18 décembre 1999, 613 p.

BOURASSIN Véronique, DEJEAN Jacques, MONTREUX Karine, « Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs », *Politiques et Management Public*, Vol.16, N°2, 1998, pp. 161-174.

BOURDIEU Pierre (dir.), *La Misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, 947 p.

BOURDON Daniel, FAYMAN Sonia, NOISETTE Patrice, ROSSI Yvonne, *Evaluation régionale des projets de renouvellement urbain en Bretagne*, Rapport Final, ACT Consultants, 2003.

BOURGUIGNON Pierre et ROBIN-Rodrigo, *Le territoire de la cité au service de l'emploi*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 1999, 129 p.

BOURQUE Denis « Transformation du réseau public de services sociaux et impacts sur les pratiques des intervenants sociaux au Québec », *Cahier de l'ARUC-ISDC*, N°13, 2010, 15 p.

BOURQUE Denis, « Le développement social au Québec : sortir de politiques curatives pour aller vers des politiques préventives », *Informations Sociales*, N°179, 2013, pp. 38-46.

BOURQUE, Denis, Yvan COMEAU, Louis FAVREAU et Lucie FRECHETTE (dir), *L'organisation communautaire: fondements, approches et champs de pratique*, Presses de l'Université du Québec, 2006, 560 p.

BOUSSAGUET Laurie, « Forums », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 2004, pp. 226-232.

BOUTANQUOI Michel, « Le nécessaire développement de la recherche autour du placement de l'enfant », *Société et jeunesse en difficulté*, N°2, 2006, <http://sejed.revues.org/214>

BOUTEREAU-Tichet Sylvie, JOURDAIN-MENNINGER Danièle, LANNELONGUE Christophe, *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, Rapport de l'IGAS, 2005, 227 p.

BOUVAIST Gilles, « Les métamorphoses du travail social », *ASH magazine*, Décembre 2005, p. 84-87.

BOUYSSSE Viviane, REMY Pierre-Louis, SULTAN Philippe, *Evaluation de l'action menée par l'association pour favoriser une école efficace*, Rapport IGAS, IGEN, IGAENR, 2006, 38 p.

BOYER Robert, *L'Etat social à la lumière des recherches régulationnistes récentes*, CES – Matisse, Colloque, Institut National d'Histoire de l'Art, 11 - 13 septembre 2006, 18 p.

BRAMS Lucien, « Entretien réalisé par Bezès P. et Chauvière M. » in BEZES et al. (dir.), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, p. 216-226.

BRELOT Claude-Isabelle, « Noblesse et évergétisme urbain en France, 1840-1914 », in Petit J-G, Marec Y., *Le social dans la ville en France et en Europe 1750-1914*, Les Ed. de l'Atelier, 1996, pp. 179-188.

BREUGNOT Pascale, *Les innovations socio-éducatives*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2011, 320 p.

BREVAND Claude, PICARD Paul, « Ville : Une nouvelle ambition pour les métiers », *Rapport au ministre délégué à la ville*, La Documentation française, 2000, 188 p.

BREZAUZT Manon, OLM Christine, *Politiques locales de la jeunesse et expérimentations sociales*, CREDOC, Cahier de recherche N°266, 2009, 87 p.

BROCCOLI S. (et ali.), *Les inégalités socio-spatiales d'éducation*, Ministère de l'éducation nationale, 2006.

BROUSSELLE Astrid, CHAMPAGNE François, CONTANDRIOPOULOS André-Pierre, HARTZ Zulmira, *L'évaluation : concepts et méthodes*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2009, 300 p.

BRUNET Roger, *Le développement des territoires : formes, lois, aménagement*, Ed. de l'Aube, 2004, 95 p.

BRUNOD Marco, SAVIO Monica, « Perspectives dialogique dans la production de services », *Nouvelle revue française de psychologie sociale*, N°8, automne 2009, pp. 53-70.

BUFFAT Jean Paul, LE GOFF Tanguy, « Quand les maires s'en remettent aux experts : une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires », *Les cahiers de l'IHESI*, N°50, 2002, pp 169-196.

BUI TRONG Lucienne, « L'insécurité dans les quartiers sensibles : une échelle d'évaluation », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, N°14, 1993, pp. 235-247.

CACHEUX Alain, *Le logement locatif social*, Rapport au Premier ministre, 2002, 85 p.

CADIOU Stéphane, *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse pour le doctorat de science politique sous la direction de Claude Sorbets, Institut d'études politiques et Université de Bordeaux IV, 2002, 601 p.

CADIOU Stéphane, « Vers une action urbaine moderniste : les effets du discours des experts savants », *Sciences de la société*, N°65, 2005, pp. 9-27.

CADIOU Stéphane, « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, N°1, 2006, pp. 112-114.

CADIOU Stéphane, « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEINSBEIN J., *La gouvernance territoriale. Pratiques, Discours et Théories*, L.G.D.J., 2007, pp. 171-190.

CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009, 206 p.

CADIOU Stéphane, MAUBERT Catherine, *Au centre des forces locales*, Les Cahiers du Plan, N° 7, 2005, 95 p.

CAHIER DE L'ACTIF, *Evaluation en travail social*, N° 288 à 291, 2000, 254 p.

CAHIER DU MEANS (C3E), « Glossaire de 300 concepts et termes techniques » in *Evaluer les programmes socio-économiques*, Union Européenne – Politique régionale de cohésion, 1999, pp. 2-17.

CAHIER DU MEANS (C3E), *Analyser la synergie et les impacts croisés des programmes : une méthode empirique*, Union Européenne – Politique régionale de cohésion, 1996, 46 p.

CAHIER DU MEANS (C3E), *Appréciation de la qualité des rapports d'évaluation*, Union Européenne – Politique régionale de cohésion, 1996, 42 p.

CAHIER DU MEANS (C3E), *Evaluer la contribution à l'emploi des fonds structurels*, Union Européenne – Politique régionale de cohésion, 1996, 64 p.

CAILLOSSE Jacques, « Le service public est mort. Vive le service public », in Decreton S. (dir.), *Service public et lien social*, L'Harmattan, 1999, pp. 399-417.

CAILLOSSE Jacques, « Quel(s) territoire(s) dans les mots du droit », *Informations Sociales*, N°104, 2002a, pp. 18-29.

CAILLOSSE Jacques, *Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ?*, Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation, 2002b, 48 p.

CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et les marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, n°36, 1986, pp. 69-193.

CALLON Michel, LATOUR Bruno, « Comment concevoir les innovations ? », *Prospectives et santé*, N°36, 1996, pp. 13-25.

CALLON Michel, « Exploration des débordements et cadrage des interactions, la dynamique de l'expérimentation collective dans les forums hybrides », *Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides*, Séminaire Risques collectifs et situations de crise, Ecole nationale des ponts et chaussées - CNRS, 1997, pp. 57-98.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 358 p.

CALVEZ Marcel, « Expertise interactionnelle, expérience locale et connaissance tacite. Le cas des signalements de clusters de cancers », in BERARD Y., CRESPIN R., (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 115-130.

CANTELLI Frabrizio, GENARD Jean Louis (dir.), *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J., 2007, 348 p.

CARDELLI Rébecca, RUYTERS Christine, VERARDI Vinceno, « Chapitre 2. Le capital social à la lumière de la cohésion sociale. Dialectique d'un questionnement », in HOUARD J., JACQUEMAIN M., *Capital social et dynamique régionale*, De Boeck Supérieur, 2005, pp. 65-113.

CARLON Bruno, DESSIS Corinne, *Les programmes de réussite éducative*, Réso Villes, 2010, 133 p.

CARO Patrice, ROUAULT Rémi, *Atlas des fractures scolaires*, Autrement, 2010, 80 p.

CARREL Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Edition, 2013, 270 p.

CARRERAS Keveen, « Des états généraux sur la sécurité aux assises sur le harcèlement. Une bifurcation du dossier des violences à l'école », *Communication au colloque International « Violences à l'école »*, Arras 2011, 10 p.

CASSIERS Isabelle, « De l'Etat-providence à l'Etat social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards économiques*, 2005, N°35, pp. 1-13.

CASSIERS Isabelle, POCHET Philippe, VIELLE Pascale, « Introduction. L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ? », in CASSIERS I., POCHET P., VIELLE P. (dir.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, P.I.E. – Peter Lang, 2005, pp. 13-32.

CASTEL Robert, « Savoirs d'expertise et production de normes », CHAZEL F., COMMAILLE J. (dir.), *Normes juridiques et Régulation sociale*, L.G.D.J., 1991, pp. 177-188.

CASTEL Robert, « Les pièges de l'exclusion », *Lien social et Politiques*, N°34, 1995, pp. 13-21.

CASTEL Robert, *La métamorphose de la question sociale*, Paris, Gallimard, coll. Folio, 1995, 813 p.

CASTEL Robert, « Les marginaux dans l'histoire », in PAUGAM Serge (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 32-41.

CASTEL Robert, *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil, 2003, 95 p.

CASTEL Robert, *La montée des incertitudes, Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009, 457 p.

CASTEL Robert, Martin Claude, *Changements et pensée du changement*, Paris, La Découverte, 2012, 363 p.

CASTRO Roland, *Civilisation urbaine ou barbarie*, Paris, Plon, 1994, 187p.

CAUQUIL Guy, CIRESE, *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Paris, Dunod, 2004, 250 p.

CAUQUIL Guy, LAFORE Robert (dir.), *Évaluation des Politiques sociales*, Paris, L'Harmattan et SFE, 2006, 334 p.

CAVALIER Georges, *Premier ensemble de proposition pour l'élaboration des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport d'étape pour le Ministre délégué à la ville sur la définition des contrats de ville du XIIème plan, 1998.

CEFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics », *Réseaux* N°75, 1996, pp. 43-66.

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *La prévention précoce : entre acquis et controverses, quelles pistes pour l'action publique ?*, N°105, 2010, 11 p.

CENTRE DE RESSOURCES POLITIQUE DE LA VILLE BRETAGNE ET PAYS DE LA LOIRE, *Les programmes locaux de réussite éducative en Bretagne et pays de la Loire*, Les rendez vous de Réso Villes, janvier 2008, 51 p.

CEPEL, *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan, 1996, 228 p.

CHALINE Claude, *Les politiques de la ville*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 128p.

CHALUMEAU Eric, GLORIEUX Patrick, « L'expertise en matière de sécurité intérieure », *Revue française d'administration publique*, N°91, 1999, pp.399-412.

CHAMBERLAND Claire, LEVEILLE Sophie, TROCME, Nico (dir.) *Enfants à protéger, parents à aider : des univers à rapprocher*, Presses Universitaires de Québec, 2007, 398p.

Contandriopoulos André-Pierre, CHAMPAGNE François, DENIS Jean-Louis, AVARGUES Marie-Christine, « L'évaluation dans le domaine de la santé : concepts et méthodes », *Revue d'épidémiologie et santé publique*, Vol. 48, N°6, 2000, pp. 517-541.

CHAMPAGNE François, CONTANDRIOPOULOS André-Pierre, BROUSSELLE Astrid, DENIS Jean-Louis, HARTZ Zulmira « L'évaluation dans le domaine de la santé : concepts et méthodes », in BROUSSELLE, Astrid et al. *L'évaluation : concepts et méthodes*, Presses de l'Université de Montréal, 2009, pp. 35-56.

CHANUT Véronique, « L'évaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation », *Politiques et Management Public*, Vol. 20, N°4, décembre 2002, pp. 1-32.

CHAPUT Corinne et al., « Analyse comparée en France et au Québec : le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de l'enfance et de la jeunesse », *Forum*, 2011, N°132, pp. 38-47.

CHAPUT Corinne, TERRIER Eugénie, TURCOTTE Daniel « Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la protection de l'enfance en France et au Québec : parcours d'une recherche comparative internationale », in HIRLET P, MEYER J-L., MOLINA Y., MULLER B. (dir.), *Travail social sans frontière : innovations et adaptation*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2013, pp. 131-147.

CHARLOT Bernard, *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin, 1994, 223 p.

CHARLOT Bernard, « Entre politique territorialisée et territorialisation des politiques publiques : des confusions à éviter, des ambiguïtés à lever », in Profession Banlieue, *Les territoires de l'intervention publique*, Compte rendu de la rencontre du 30 mai 2000, 124 p.

CHARLOT Bernard, BEILLEROT Jacky (dir.), *La construction des politiques d'éducation et de formation*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 293 p.

CHATY Lionel, « L'évaluation au concret », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, pp. 206-226.

CHATY Lionel, *L'administration face au management*, L'Harmattan, 1997, 288 p.

CHATZIS Konstantinos, « Sous l'aile protectrice de l'État (Abram de Swaan) », *Flux* n°27-28, 1997, pp. 96-101.

CHAUVEL Louis, « Générations sociales perspectives de vie et soutenabilité du régime de protection sociale », in CULPEPPER P. D., HALL Peter A., PALIER B. (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Les Presses de Sciences PO, 2006, pp. 157-196.

CHAUVIÈRE Michel, *Le travail social dans l'action publique*, Paris, Dunod, 2004, 304 p.

CHAUVIÈRE Michel, « Un retour aux origines de la MIRE », Entretien, *La Lettre de la MIRE*, N°11, 2006, pp. 17-19.

CHAUVIERE Michel, « L'enracinement de la recherche au ministère des Affaires sociales », in BEZES et al. (dir.), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 143-179.

CHAUVIERE Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 2007, 224 p.

CHAUVIERE Michel, « D'interminables fiançailles », in JAEGER M. (cord.), *Le travail social et la recherche*, Paris, Dunod, 2014, pp. 44-56.

CHAUVIERE Michel, TRONCHE Didier, *Qualifier le travail social*, Paris, Dunod, 2002, 144 p.

CHELLE Elisa, « Expérimentation sociale : la tentation américaine », *Informations Sociales*, N°174, 2012, pp. 24-30.

CHEVALIER Jacques, « L'entrée en expertise », *Politix*, N°36, 1996. pp. 33-50.

CHOPART Jean Noël, « Evolution des travaux et des problématiques concernant la pauvreté et l'exclusion en France », *Lien social et Politiques*, N°34, 1995, pp. 157-162.

CHOPART Jean Noel, « Le social n'est pas soluble dans les logiciels », *Informations Sociales*, N°57, 1997, pp. 113-121.

CHOPART Jean Noël (dir.), *Les mutations du travail social*, MIRE et Dunod, 2000, 303 p.

CITES, (Revue), *L'idéologie de l'évaluation : la grande imposture*, N°37, 2009, 180 p.

CLAVAL Paul, « Quelques variations sur le thème : Etat, contrôle, territoire », THERY H. (dir.), *L'Etat et les stratégies du territoire*, Paris, Ed. du CNRS, 1991, pp. 11-22.

CLUB CAMBON, L'évaluation des actions publiques, principe opératoire ?, *Politiques et Management Public*, vol. 8, N°1, 1990, pp. 75-147.

CLUNIAI René, ROUBAUD Jean-Pierre, ROUX Alain, *Evaluation des démarches contractuelles de Pays*, Rapport du Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts pour la DIACT, Février 2006, 111 p.

COHEN Michael, MARCH James G., OLSEN Johan P., « Le modèle du garbage can dans les anarchies organisées », *Décisions et organisations, les éditions d'organisation*, 1991, pp. 163-194.

COMBE Lila, SCHERRER Franck, « Le débat public d'agglomération face à l'enjeu interscalaire du développement urbain durable », in GAUTHIER M., PINSON G., *Le développement durable changera-t-il la ville*, Saint-Etienne, Presses de l'université de Saint Etienne, 2011, pp. 190-209.

COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU, *Ségrégation urbaine et ségrégation scolaire : l'école au cœur des enjeux urbains*, Actes du colloque du 22 juin 2006, 75 p.

COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1998, 381 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN (CGP), *Regards prospectifs sur l'Etat stratège*, N°1, 210 p.

COMMISSION DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE, *Les comptes du régime général 2011*, N°25, 2012, http://www.securitesociale.fr/IMG/pdf/comptes_regime_general_2011_ccss_juin2012_n25.pdf

COMMISSION DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE, *Résultats 2012 et prévisions 2013*, 2012, 17 p., http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/ccss_synthese_juin_2013_6_06.pdf

COMMUNIER Hélène, ROUZEAU Marc, « La réussite éducative : nouveau problème public en France et au Québec », *Equidistante*, N°7-8, 2009, pp. 139-154.

CONAN Michel, *L'évaluation constructive*, Paris, Editions de l'aube, 1998, 196 p.

CONEIN Bernard, « La notion de routine : problème de définition », *Sociologie du travail*, N°4, 1998, pp. 479-490.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Guide méthodologique pour l'élaboration des indicateurs de la cohésion sociale*, DGIII – Cohésion sociale, 2003.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*, Cohésion sociale, Les Ed. du Conseil de l'Europe, 2005, 234 p.

CONSEIL EMPLOI REVENUS COHESION SOCIALE (CERC), *Les enfants pauvres en France*, Rapport N°4, Paris, La Documentation française, 2004, 151 p.

Conseil Emploi Revenus Cohésion sociale (CERC), *Devoir national. L'insertion des jeunes sans diplôme*, Rapport N°9, Paris, La Documentation française, 2008, 113 p.

CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION (CNE), *L'évaluation au service de l'avenir*, Rapport 1999, Paris, La Documentation française, 2000, 216 p.

CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION (CNE), *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport 2000-2002, Février 2003, 340 p.

CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION SOCIALE ET MEDICOSOCIALE (CNESMS), « Procédures, recommandations et références de bonnes pratiques professionnelles », *Note de travail N°2*, 24 janvier 2006, pp. 1-9.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV), *Rapport du conseil national des villes. 1994 à 1997*, Paris, La Documentation française, 1998, 196 p.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV), *Avis sur la mise en place des programmes de réussite éducative*, 2007, 22 p.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV), *Prévention de la délinquance, mobilisation civile et recherche de la juste peine au Québec*, 2008, 60 p.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV), *Rapport d'activité et d'orientation. Mandature 2010-2013*, 2013a, 45 p.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV), *Avis et recommandations. Mandature 2010-2013*, 2013b, 17p.

CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, *Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne. Etat d'avancement et mesures nouvelles*, 2013, 126 p.

CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, PREFECTURE DE LA REGION BRETAGNE, *Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (2011-2015)*, 2012, 43 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION (CSE), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 1996, 123 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION (CSE), *L'évaluation en développement 1996*, Paris, La Documentation française, 1997, 315 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION (CSE), *L'évaluation en développement 1997*, Paris, La Documentation française, 1998, 305 p.

CONSEIL SUPERIEUR DU TRAVAIL SOCIAL (CSTS), *Intervention sociale d'intérêt collectif*, Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi, 1988, 538 p.

CONSEIL SUPERIEUR EN TRAVAIL SOCIAL (CSTS), *Notes*, 10 février 2006, 17 mai 2006.

CONSEIL SUPERIEUR EN TRAVAIL SOCIAL (CSTS), *Le travail social aujourd'hui et demain*, Presses EHESP, 2009, 128 p.

COORDINATION REGIONALE DES CENTRES AGREES DE FORMATION EN TRAVAIL SOCIAL, *Bretagne territoire de solidarités : quels travailleurs sociaux pour quels métiers ?*, Rapport pour le Conseil Régional, 2006, 133 p.

COUILLARD Marie-Andrée, « Féminisme, systèmes experts et groupes de femmes de Québec: appliquer l'anthropologie chez soi », in TRUDEL F., CHAREST P., BRETON Y. (dir.), *La construction de l'anthropologie québécoise*, Les Presses de l'Université Laval, 1995, pp. 267-283.

COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, rapport au Président de la République, 2002, 334 p.

COUR DES COMPTES, *Les communes et l'école de la République*, Paris, La Documentation française, 2008, 142 p.

COUR DES COMPTES, *Synthèse du rapport public thématique. La protection de l'enfance*, 2009, 23 p.

COUR DES COMPTES, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, rapport et synthèse, 2012, 194 p et 23 p.

COUTURIER Yves, TURCOTTE Daniel, « Le travail social et la recherche au Québec », in JAEGER M. (cord.), *Le travail social et la recherche*, Paris, Dunod, 2014, pp. 226-244.

CRDSU Rhône Alpes, « Les politiques éducatives locales : un puzzle en construction », *Les cahiers du DSU*, 2007, 47 p.

CREAI de Bretagne, « Evaluation interne : état des lieux en Bretagne », *A Propos*, N°29, 2009, 8 p.

CROZET Sylvain, RANGEON François, « Le public dans les contrats de ville : Habitant, citoyen ou client », *Politiques et Management Public*, Vol. 24, N°4, 2006, p. 17-35.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 500 p.

CULTIAUX Yolaine, « La participation habitante, vecteur de démocratisation ? », in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 191-198.

CUPEPPER Pepper D., HALL Peter A., PALIER Bruno, *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2006, 476p.

DAGENAIS Christian, RIDDE Valéry, *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2009, 358 p.

DAMAMME Dominique, JOBERT Bruno, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, Vol. 45, N°1, 1995, pp. 3-30.

DAMAMME Dominique, JOBERT Bruno, « Pluralité des répertoires et genèse d'un référentiel », *communication*, VIème congrès de l'Association Française de Science Politique, 1999, 15 p.

DAMON Julien, « La dictature du partenariat », *Futuribles*, N°273, 2002, pp. 27-41.

DAMON Julien, « Quelques jalons sur la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, N°4, 1998, pp. 95-112.

DAMON Julien, GUEGAN Christelle, LEFEBVRE Françoise, LEMOINE Sylvain, MINONZIO Jérôme, RASTIER Anne-Catherine, « Une réflexion prospective. Hypothèses et scénarios », *Informations Sociales*, N°128, 2005, pp. 26-35.

DANDURAND Louise « Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, N°115, 2005, pp. 377-382.

DARAN Michelle, « L'action sociale des communes ou l'inégalité en territoires », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 273-298.

DAVEZIES Laurent, *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Seuil, 2008, 110 p.

DAVID Olivier, PERRON Michel, ROUZEAU Marc, THIVIERGE Josée, « Mobilisation pour la réussite éducative, la lutte contre le décrochage et la persévérance scolaire, en France et au Québec : institutionnalisation d'un domaine d'action, contributions expertes et coordinations régionales », *Colloque international « les questions vives en éducation et formation : regards croisés France-Canada » (CREN)*, Nantes, 5, 6 et 7 juin 2013, 11 p.

DE FOUCAULT Jean Baptiste, « Egalité, équité, justice : les conditions de la cohésion sociale », *Revue française des affaires sociales*, 1998, pp. 19-24

DE LEONARDI Ota, « Le sillon que l'on creuse. En explorant une grande transformation », in CASTEL R., MARTIN C. (dir.), *Changements et pensées du changement. Echanges avec Robert Castel*, Paris, La Découverte, 2012, pp. 42-60.

DE MAILLARD Jacques, *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée. Institutions, réseaux et apprentissages*, Thèse de science politique sous la direction de Jacques Palard, Université Montesquieu Bordeaux IV et IEP, juin 2000a., 648 p.

DE MAILLARD Jacques, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique », *Les annales de la recherche urbaine*, N°88, 2000b, pp. 7-17.

DE MAILLARD Jacques, « L'apprentissage dans l'action publique : perspective heuristique ou mirage conceptuel? », *Communication, Séminaire du CRAP Rennes*, Novembre 2000c, 28 p.

DE MAILLARD Jacques, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques publiques et management public*, Vol. 18, N°3, 2001, pp. 21-41.

DE MAILLARD Jacques, « La politique de la ville en quête d'intermédiaires : le cas des administrations territoriales de l'Etat », in NAY O, SMITH A (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers en généralistes dans l'action publique*, Economica, 2002a, pp. 87-109.

DE MAILLARD, « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, N°48, 2002b, pp. 53-65.

DE MAILLARD Jacques, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, Vol. 15, N°60, 2002c, pp. 169-191.

DE MAILLARD Jacques, *Réformer l'action publique : la politique de la ville et des banlieues*, Paris, L.G.D.J. 2004, 242 p.

DE MAILLARD Jacques, HASSENTEUFEL Patrick, « Convergence, transfert et traduction. Les apports de la comparaison internationale », *Gouvernement et action publique*, N°3, 2013, pp. 377-393.

DE PERETTI André, *Encyclopédie de l'évaluation en formation*, ESF Editeur, 1998, 556 p.

DE RIDDER Guido, « Changement de régime ou crise de l'intervention sociale », in DE RIDDER, G. (dir.), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, Paris, L'Harmattan, 1997, 294 p.

DE SWAAN Abram, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Presses Universitaires de France, 1995, 377 p.

DEACON Alan, « L'influence des idées européennes et américaines sur la pensée du New Labour en matière de réformes de la protection sociale », *Revue française des Affaires sociales*, N°3-4, 1999, pp. 189-209.

DEBARBIEUX Bernard, VANIER Martin (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, Paris, L'aube et Datar, 2002, 267 p.

DEBARBIEUX Eric, *Enquête nationale de victimisation et de climat scolaire auprès d'élèves du cycle 3 de l'école élémentaire*, Observatoire international de la violence à l'école, rapport et synthèse 2011, 41 p. et 5 p.

DEHOUSSE Renaud, « Les Etats et l'Union Européenne : les effets de l'intégration », in WRIGHT V., Cassese S., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 55-70.

DEJOURS Christophe, *Souffrance en France, Banalisation de l'injustice sociale*, Le Seuil, 1998, 227p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *Contrats de ville du XIème Plan*, Dossier ressource, 1993, 177 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *L'évaluation des contrats de ville*, 1995, 70 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *Education dans la ville : une responsabilité partagée*, Rencontres nationales des acteurs de la ville, Tours Mars 1999, 192 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), « Territoires et proximité, moderniser le service public des villes », *Compte rendu des rencontres des acteurs de la ville*, 2000, 230 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *Les débats d'Arc et Senas. Vers une stratégie d'évaluation des contrats de ville 2000-2006*, 2002a, 80 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *Pilote de l'évaluation des contrats de ville 2000-2006*, 2002b, 136 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *Exercices de prospective appliquée aux territoires urbains sensibles*, Rennes, Besançon, Avignon, Ministère du Logement et de la ville, 2007a, 67 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *Mettre en œuvre un projet de réussite éducative*, Repères, juin 2007b, 179 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV), *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation*, Document pour la concertation, 2009, 70 p.

DELESCAUX Sabine, BLONDEL Frédéric, « L'approche contextualiste et historiciste dans les processus d'évaluation internes », *Nouvelle Revue française de psychologie sociale*, N°8, 2009, pp. 151-168.

DELEUZE Gilles, GUATTARI Félix, *Mille plateaux*, Paris, Minuit, 1980, 645 p.

DELEVOYE Jean Paul, « Cohésion sociale et territoires », *Rapport pour le Commissariat du plan*, La Documentation française, 1997, 218p.

DELMAS Corinne, « Pour une définition non positiviste de l'expertise », in Damamme D. et Ribemont T., *Expertise et engagement politique*, L'Harmattan, *Cahiers politiques*, 2001, pp. 11-44.

DELMAS Corinne, *Sociologie de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011, 125 p.

DELPEUCH Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, Centre d'études et de recherches internationales (CERI)-Science Po, N° 27, 2008, 69 p.

DENIEUL Pierre Noël, LAROUSSE Houda, *Le Développement Social Local : origines et filiations*, Dossier d'étude CNAF, N°69, juin 2005, 130 p.

DERIES Béatrice, « Tout contre les institutions, une approche biographique des dispositifs aux confins du social, de la santé et de la ville », in ABALLEA F. (dir.), *Institutionnalisation, désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Octares Editions, 2012, pp. 161-170.

DESLAURIERS Jean-Pierre, « Compte rendu : Soulet Marc-Henry, Le silence des intellectuels », *Nouvelle Pratiques Sociales*, Vol.1, N°1, 1998, pp. 189-192.

DETRIE Domitien, « Politiques contractuelles : la question locale sous tension ? », in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 141-146.

DHUME Fabrice, *Du travail social au travail ensemble*, Ed ASH, 2001, 206 p.

DINET Michel, THIERRY Michel, *Gouvernance des politiques de solidarité*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013, 32 p.

DIRECTION DE L'EVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMANCE (DEPP), *Résultats de la première enquête nationale de victimation au sein des collèges publics au printemps 2011*, Note d'information N°11-14, Ministère de l'Education Nationale, 2011, 8 p.

DONZELOT Jacques, *La police des familles*, Paris, Minuit 1977, 221 p.

DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « Le développement social urbain est-il une politique? Les leçons de l'évaluation », *Regard sur l'actualité*, La Documentation française, 1993, pp. 29-39.

DONZELOT Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Seuil, 1994, 263 p.

DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, *L'Etat animateur*, Paris, Esprit, 1994, 223 p.

DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « Réévaluer la politique de la ville », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Les Presses de Science Po, 1999, pp. 321-344.

DONZELOT Jacques, « Un état qui rend capable », in PAUGAM S., *Repenser la solidarité. Les apports des sciences sociales*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, pp. 87-109.

DONZELOT Jacques, MEVEL Catherine et Wyvekens Anne, *Faire société*, Paris, Seuil, 2003, 364 p.

DONZELOT Jacques, MEVEL Catherine, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », *Lien social et Politiques*, N°48, 2002, pp. 81-93.

DORMOIS Rémi, GAUDIN Jean Pierre, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine*, Synthèse bibliographique, PUCA, 2003, 80 p.

DORMOIS Rémi, LEPRINCE Mathieu, PASQUIER Romain, PINSON Gilles, REIGNIER Hélène, *Le renouvellement urbain : nouvelles pratiques de production urbaine et nouvelles articulations public/privé*, Rapport pour la caisse des Dépôts et Consignations, 2003, 117 p.

DORTIER Jean-François, ZUBER Martine, « Rencontre avec Amitai Etzioni : Comment reconstruire la société ? », *Sciences Humaines*, N°112, 2001, pp. 38-41.

DOTTORI Sandrine, GREVOT Alain, LESUEUR Didier, *La place des parents dans la protection de l'enfance*, ODAS, 2010, 30 p.

DOUILLET Anne Cécile, FAURE Alain (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 300 p.

DPAS, *Loi HSPT : quel impact pour le secteur social et médicosocial ?*, N° 261-1, 2009.

DREES, « Les métiers du travail social », *Etudes et résultats*, 2005, 12 p.

DRONIOU Claire, DEMILLAC Rémi, *Evaluation de la politique de développement social des quartiers en Bretagne*, Rapport de synthèse pour le Comité Régional d'Evaluation des Politiques Publiques, 1995.

DUARTE Paulette, « Les représentations de la dévalorisation urbaine », *Les annales de la recherche urbaine*, N°88, 2000, pp. 30-38.

- DUBAR Claude, « La sociologie du travail face à la qualification et à la compétence », *Sociologie du Travail*, N°2, 1996, pp. 179-192.
- DUBET François, « Les figures de la ville et de la banlieue », *Sociologie du travail*, N°2, 1995, pp.127-150.
- DUBET François et al., *Le collège de l'an 2000*, Rapport à la ministre déléguée chargée de l'Enseignement scolaire, La Documentation française, 1999a, 198 p.
- DUBET François, « Du côté de l'action », *Sociologie du travail*, N°41, 1999b, pp. 79-88.
- DUBET François, *Le déclin de l'institution*, Seuil, 2002, 422 p.
- DUBOIS Jérôme, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 216 p.
- DUBOIS Vincent, « Politiques au guichet, politique du guichet », in BORRAZ O., GUIRAUDON V., *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 265-286.
- DUBOIS Vincent, LABORIER Pascale, « Le social dans l'institutionnalisation des politiques culturelles locales en France et en Allemagne », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 253-256.
- DUBUISSON Sophie, « Regard d'un sociologue sur la notion de routine dans la théorie évolutionniste », *Sociologie du travail*, N°4, 1998, pp. 491-502.
- DUCHARME Élise, LESEMANN Frédéric, « Les fondations et la « nouvelle philanthropie » : un changement de paradigmes scientifiques et politiques », *Lien social et Politiques*, N°65, 2011, pp. 203-224.
- DUCHESNE Martine, MAINGUET Brigitte, ROUZEAU Marc, TERRIER Eugénie, « Contexte d'émergence et lancement d'une recherche-action collaborative : mobilisation des acteurs et modes de production des objets de recherche », Colloque international « Les recherches actions collaboratives : une révolution silencieuse de la connaissance », 27-29 mai 2013, Dijon, 10 p.
- DUFOUR Pascal et al., « Emergence d'un référentiel global sous tension : l'investissement social au Canada » in GIRAUD O., WARIN P. (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE, 2008, pp. 179-198.
- DUGUE Elisabeth, « Adhésion et résistance des services municipaux face aux politiques de la ville : Regard sur la catégorie quartiers en difficulté », in MEHAUT P., MOSSE P. (coord.), *Les politiques sociales catégorielles*, Tome 2, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 385-405.
- DUMAS Bernard, SEGUIER Michel, *Construire des actions collectives*, Chronique sociale, 1999, 226 p.
- DUMAS Jean, « Planification économique et aménagement urbain : politiques de la ville ou politiques des villes françaises », in THERY H. (dir.), *L'Etat et les stratégies du territoire*, Paris, Ed. du CNRS, 1991, pp. 157-165.
- DUMOULIN Laurence, LE BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile, WARIN Philippe, *Le recours aux experts*, Grenoble, PUG, 2005, 479 p.
- DUPUY Claire, « Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation », in BARONE S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, 2011, pp. 65-83.
- DUPUY Claire, « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, 2012, pp. 121-139.
- DURAN Patrice, « La recherche sur les méthodes évaluatives » in CSE, *L'évaluation en développement 1996*, Paris, La Documentation française, 1997, pp. 249-282.
- DURAN Pierre, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999, 212 p.

DURAN Patrice (coord.), « Evaluation des politiques sanitaires et sociales », *Revue française des Affaires sociales* N°1-2, 2010, 368 p.

DURAN Patrice, MONNIER Eric, « Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, N°2, 1992, pp. 235-262.

DURAN Patrice, THOENIG Jean Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science Politique*, Vol. 46, N°4, 1996, pp. 580-623.

DURANCE Philippe, GODET Michel, MIRENOWICZ Philippe, PACINI Vincent, *La prospective territoriale*, Cahier du LIPSOR et DIACT, 2007, 136 p.

DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, 416 p.

DURNOVA Anna, ZITTOUN Philippe, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 63, N°3-4, 2013, pp. 569-577.

DURU-BELLAT Marie, HENRIOT-VAN ZANTEN Agnès, *Sociologie de l'école*, Paris, Armand Colin, 1992, 233 p.

DUTRENIT Jean Marc, *Evaluer un centre social*, Paris, L'Harmattan, 1998, 236 p.

ECKERT Denis, *Evaluation et prospective des territoires*, Reclus - La Documentation française, 1996, 256 p.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA), Promotion Valmy (1996-1998), *La réforme de l'Etat*, Tome 1, Paris, La Documentation française, 1999, 356 p.

EPSTEIN Renaud, « Le Préfet ajusteur », *Pouvoirs Locaux*, N°44, 2000, pp. 37-43.

EPSTEIN Renaud, « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et Prévisions*, N°62, 2000, pp. 33-41.

EPSTEIN Renaud, « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et Management Public*, Vol.3, N°23, 2005(a), pp. 127-143.

EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, N°319, 2005 (b), pp. 96-111.

EPSTEIN Renaud, « Quelles perspectives pour la politique de la ville ? », *Les Rendez-vous de Résolutions*, 2006, pp. 17-33.

EPSTEIN Renaud, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, février 2008, N°342, pp. 136-149.

EPSTEIN Renaud, « De la différenciation territoriale à la libre conformation », in DOUILLET A-C, FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, 2012a, pp. 127-138.

EPSTEIN Renaud, « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? », in HOUARD N (dir.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Centre d'Analyse Stratégique, La Documentation française, 2012b, pp. 33-49

EPSTEIN Renaud, KIRSZBAUM Thomas, *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport final, DIV, 2005, 45 p.

EPSTEIN Renaud, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2013, 377 p.

ESPING-ANDERSEN Gosta, *Les trois mondes de l'Etat-Providence, essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, 310 p.

ESPRIT, *A quoi sert le travail social ?*, Mars-Avril 1998, 350 p.

ESTEBE Philippe, « Des équipements collectifs aux services publics », *Projet*, N°243, 1995, pp. 59-68.

ESTEBE Philippe, « Les métiers de la ville », *Esprit*, mars avril 1998, pp. 48-59.

ESTEBE Philippe, « L'usage des quartiers : Action publique et géographie dans la politique de la ville », *Thèse de doctorat*, sous la direction de Jacques Donzelot, Université de Paris X, 2 décembre 1999, 320p.

ESTEBE Philippe, « L'habitant ou le cher disparu – Disparition, apparitions et résurgence de l'habitant comme figure de la participation en France », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, N°49, 2002, pp. 151-171.

ESTEBE Philippe, GERMAIN Annick (coord.), « Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social », *Lien social et Politiques*, N°52, 2004(a), p. 5-10.

ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie de la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2004(b), 364 p.

ESTEBE Philippe, « Les quartiers : une affaire d'Etat, un instrument territorial », in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2005 (a), p.p. 47-70.

ESTEBE Philippe, « Le département insubmersible : entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations Sociales*, N°121, janvier, 2005(b), pp. 66-75.

ESTEBE Philippe, « Les quartiers de la politique de la ville », in BALLAIN R., GLASMAN D. et RAYMOND R. (dir.), *Entre protection et compassion : les politiques publiques travaillées par la question sociale (1980 – 2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005(c), pp. 111-120.

EVEN Alain, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, CESR de Bretagne, 2004, 150 p.

FAUCHER-KING Florence, LE GALES Patrick, *Tony Blair, 1997-2007. Le bilan des réformes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2007, 185 p.

FAURE Alain, « Action publique locale et consensus politique : Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, pp. 143-158.

FAURE Alain, « Leadership, intercommunalité et action publique », in SMITH A, SORBETS C., *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp. 71-88.

FAURE Alain, « Regards croisés sur le discours des élites du système politique », in BIAREZ Sylvie, NEVERS Jean Yves, *Gouvernement local et Politiques urbaines*, CERAT, 1993, pp. 537-559.

FAURE Alain (dir.), *Territoires et subsidiarité*, Paris, L'Harmattan, 1997, 306 p.

FAURE Alain, DOUILLET Cécile (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 300 p.

FAURE Alain, MULLER Pierre, « Introduction générale : Objet classique, équations nouvelles » in FAURE A., LERESCHE J-P., MULLER P., NAHRATH S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 9-19.

FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, 380 p.

FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, 2007, 302 p.

FAURE Alain, SMITH Andy, « Que changent les politiques communautaires? », *Pouvoirs locaux*, N°40, N°1, 1999, pp. 104-110.

FERRERA Maurizio, HEMERIJCK Anton, RHODES Martin, « La refonte des Etats-Providence européens », *Pouvoirs*, N°94, 2000, pp. 103-119.

FISCHER Frank, « L'expertise politique et le tournant délibératif », *Revue française de science politique*, Vol. 63, N°3-4, 2013, pp. 579-601.

FONTAINE Joseph, « L'Élu Patron », in FONTAINE J., LE BART C., *Le métier de l'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 73-110.

FONTAINE Joseph, « L'évaluation de la politique de développement social des quartiers en Bretagne », *Rapport intermédiaire pour la commission scientifique du Comité Régional d'Evaluation des Politiques Publiques*, 1994, 60 p.

FONTAINE Joseph, « Variations des politistes français sur l'action publique », *ronéo*, 1996(a), 37 p.

FONTAINE Joseph, « Public policy analysis in France: transformation and theory », *Journal of European Public Policy*, 3, 1996(b), pp. 481-498.

FONTAINE Joseph, « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles », *Politix* N°36, 1996(c), pp. 51-71.

FONTAINE Joseph, « Les usages locaux de l'évaluation des politiques publiques », *Vème congrès de l'Association Française de Science Politique*, 1996(d), 33 p.

FONTAINE Joseph, « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in BASTIEN F., NEVEU E (dir.), *Espaces publics mosaïques*, Rennes Presses universitaires de Rennes, 1998, pp. 285-305.

FONTAINE Joseph, « Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique », in DE BECHILLON D., CAILLOSSE J., RENARD D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 251-284.

FONTAINE Joseph, « Pratiques d'expertise et recherches en sciences sociales. Un recours assumé à l'expertise comme support à l'analyse partagée en sciences sociales », in BERARD Y., CRESPIEN R., *Aux frontières de l'expertise – Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, pp. 211-226.

FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Paris, Presses universitaire de Rennes. 2002, 306 p.

FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? » in FONTAINE J., HASSENTEUFEL P., *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, pp. 9-29.

FONTAINE Joseph, WARIN Philippe, « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes », *Pôle Sud*, mai 2000, pp. 95-112.

FORTIN Laurier, ROYER Edwige, POTVIN Pierre, MARCOTTE Diane, « Revue des facteurs de risque et de protection concernant l'adaptation sociale à l'adolescence », *Revue internationale de Psychologie sociale*, N°1-2, 2001, 28 p.

FORUM, *Innovations et pratiques innovantes*, N°137, décembre 2012, 126 p.

FOUILLEUX Eve, « Le polycentrisme : Contraintes et ressources stratégiques. Le cas de la politique agricole commune », in COMMAILLE J., JOBERT B (dir.), *La métamorphose de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1998, pp. 177-202.

FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, Vol. 50, N°2, 2000, pp. 277-306.

FOUILLEUX Eve, *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique, les transformations de la politique agricole commune*, Thèse pour le doctorat de science politique sous la direction de Bruno Jobert, Université Pierre Mendès-France-Grenoble, 1998.

FOUQUET Annie, Jacot Henri (dir.), *Le citoyen, l' élu, l'expert*, SFE et L'Harmattan, 2007, 241 p.

FOUREL Christophe, Malochet Guillaume, *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, La Documentation française, 2013, 389 p.

FRANCIS Véronique, JOIN-LAMBERT MILOVA Hélène, « Accompagnement de la scolarité des enfants et soutien aux parents dans les programmes de réussite éducative », *Nouvelle Revue de Psychosociologie*, N°12, 2011, pp. 113-127.

FRANÇOIS Bastien, NEVEU Erik (dir.), *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, 326 p.

FREUND Julien, *Sociologie de Max Weber*, Paris, Presses universitaires de France, 1966, 254 p.

FRIEDBERG Erhard, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993, 405 p.

FRINAULT Thomas, « Des guides aux contrats de territoire : un triple repositionnement départemental », *Politiques et Management Public*, Vol. 30, N°2, 2013, pp. 199-219.

GABEL Marceline, « Les résistances à l'évaluation en protection de l'enfance », *Journal du Droit des Jeunes*, N°224, 2003, pp. 11-13.

GAGNE Marie Hélène, DRAPEAU Sylvie, SAINT JACQUES Marie-Christine, *Les enfants maltraités, pistes de compréhension et d'action*, Presses de l'Université Laval, 2012, 198 p.

GALLAY Maud, MEGGLE Caroline, PADIEU Claudine, SANCHEZ Jean-Louis, « Observation sociale et développement social : l'indispensable rencontre », *Informations sociales*, N°179, 2013, pp. 70-74.

GALLEMAND Florence, « La politique rocardienne de modernisation administrative », in CURAPP, *La gouvernabilité*, 1996, pp. 227-246.

GARRAU Marie, LE GOFF Alice, *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du Care*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, 151 p.

GARRAUD Philippe, « Le métier d' élu local : les contraintes d'un rôle », in FONTAINE J., LE BART C. (dir.), *Le métier d' élu local*, L'Harmattan, 1994, pp. 29-54.

GARRAUD Philippe, « Politiques nationales, élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, Vol.40, 1990, pp. 17-41.

GARRAUD Philippe, *Le chômage et l'action publique : le bricolage institutionnalisé*, Paris, L'Harmattan, 2000, 241 p.

GAUCHET Marcel, « A la charnière de l'individuel et du collectif », in BEC C, PROCACCI G. (dir.), *De la responsabilité solidaire, Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Editions Sylelepse, 2003, pp. 23-33.

GAUDIN Jean Pierre, « Mobilisation de la recherche et politiques urbaines », *Politiques et Management Public*, vol 13, N°1, mars 1995, pp. 55-68.

GAUDIN Jean Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, 127 p.

GAUDIN Jean Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, Vol 45, 1995, p. 31-56.

GAUDIN Jean Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 236 p.

GAUDIN Jean Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Science Po, 2002, 138 p.

GAUDIN Jean Pierre, *L'action publique*, Presses de science Po et Dalloz, 2004, 242p.

GAUDIN Jean Pierre, « Une approche systémique du rôle des régions », in Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, 2011, pp. 279-286.

GAULTIER Gilbert, « Evaluer les effets la politique de la ville », *Communication*, Journées nationales de la Société Française de l'Evaluation, 2006, 17p.

GAULTIER Gilbert. LE BOUAR, Rozenn, MOREAU Christophe, ROUZEAU Marc, SAUVAGE André, *L'habitant incontournable ? Configurations locales des projets de rénovation urbaine*, Rapport pour le Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, 2008, 125p.

GAUQUELIN Michel, Potvin Pierre, *Les défis d'une véritable alliance entre recherche et pratique pour prévenir le décrochage scolaire et accroître la réussite éducative*, Centre de transfert de la réussite éducative du Québec, 15ème congrès AMSE AMCE WAER, Marrakech, juin 2008, 17p.

GAUTHIER Mario, PINSON Gilles, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Presses de l'Université de Saint-Etienne, 2011, 461 p.

GENESTIER Philippe (dir.), *Vers un nouvel urbanisme*, La Documentation française, 1996, 275 p.

GENESTIER Philippe, « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien : cadre cognitif et catégorie d'action publique », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N°82, 1999, pp. 142-153.

GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et Action Publique*, Vol. 2, N°2, 2012, pp. 89-115.

GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel, « Le pouvoir local en débats : pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, N°13, 2000, pp. 103-119.

GIDDENS Anthony, BLAIR Tony, *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Le Seuil, 2002, 267 p.

GIDDENS Anthony, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994, 192p.

GILBERT Claude, « Quand les débats se séparent de l'action. A propos des risques collectifs », in GIRAUD O., WARIN P. (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE, 2008, pp. 241-259.

GILLOUARD Alain, LAROCHE Laurent, *L'innovation en matière de protection de l'enfance en Ille et Vilaine. Développer des alternatives au placement*, Note interne, Conseil Général, Décembre 2011.

GIRAUD Olivier, « Les représentations dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne », in ZIMMERMAN B. (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action*, Editions de la Maison des sciences de l'Homme, 2004, pp. 145-174.

GIRAUD Olivier, « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons internationales », *Revue internationale de Politique comparée*, N°2, Vol. 19, 2012, pp. 15-36.

Giraud Olivier, Warin Philippe (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, La Découverte/PACTE, 2008, 428 p.

GLASMAN Dominique., OEUVRARD Françoise (dir.), *La déscolarisation*, Paris, La Dispute, 2004, 312p.

GLASMAN Dominique, « Remue ménage dans les métiers et les professions », in BALLAIN R., GLASMAN D., RAYMOND R. (dir.), *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, pp. 213-232.

GODARD Francis (coord.), *Le gouvernement des villes : Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, 1997, 285 p.

GODET Michel, *Manuel de prospective stratégique. Tome 1 : Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod, 1997a, 260 p.

GODET Michel, *Manuel de prospective stratégique. Tome 2 : L'Art et la méthode*, Paris, Dunod, 1997b, 359 p.

GOEPFERT Yves, *Travailler en partenariat au sein d'un territoire dans le cadre de la politique de la ville*, Intervention, DIV, 14 avril 2006.

GOIRAND Stéphanie, « L'individualisation des politiques socio-éducatives : familles sous assistance ou famille sous surveillance ? Le cas des parcours individualisés de Réussite éducative », *Recherches en éducation*, N°7, 2009, pp. 27-40.

GOIRAND Stéphanie, « Politiques socioéducatives et mutation des modes de régulation sociale des familles », in BOUCHER M, MALOCHET V., *Regards croisés sur la régulation des désordres*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 219-230.

GOULARD François, PUPPONI François, *Evaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Assemblée nationale, 2010, 2 tomes (rapport, études), 300 p et 352 p.

GOURVIL Jean-Marie (coord.), « Les obstinés du social », *Sociographe*, N°22, 2007, 120 p.

GOURVIL Jean-Marie, « Du religieux et de l'action sociale : crise des origines », *Le Sociographe*, N°32, mai 2010, pp. 27-40.

GOURVIL Jean-Marie, « Ecouter la souffrance, mobiliser les ressources sociales », *Economie et Humanisme*, N°365, 2003, pp. 37-39.

GOURVIL Jean-Marie, KAYSER Michel (dir.), *Se former au développement social local*, Paris, Dunod, 2008, 317p.

GOUX-BAUDIMENT Fabienne, *Quand les territoires pensent leurs futurs*, Paris, Ed. de l'Aube, 2001, 161 p.

GOUX-BAUDIMENT, HEURGON Edith, LANDRIEU Josée, *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Paris, Ed. de l'Aube, 2001, 411 p.

GOYETTE Martin, JETTE Christian (dir.), « Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles ? », Dossier, *Nouvelles Pratiques Sociales*, Vol. 22, N°2, 2010, pp. 25-34.

GRAZIANNO Paolo R., JACOT Sophie, PALIER Bruno, « Usages et européanisation », *Politique européenne*, N°40, 2013, pp. 95-118.

GRAZIANNO Paolo R., JESSOULA Matteo, « Sauvé par l'Europe, piégé par l'Europe. Les réformes de l'Etat-providence italien (1992-2012) », *Politique européenne*, N°40, 2013, pp. 45-70.

GREGORY Marie-Ange, « Le département : une "vieille institution" qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 2013, <http://www.metropolitiques.eu/Ledepartement-une-vieille.html>.

GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976, 477 p.

Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaire au Québec, *Savoir pour pouvoir*, 2009, 67 p.

GUATTARI Félix, *Lignes de fuite. Pour un autre monde des possibles*, Paris, Editions de l'Aube, 2011, 366 p.

GUELLIL Akim, GUITTON-Philippe Sandra, *Construire une démarche d'expertise en intervention sociale*, ESF, 2009, 203 p.

GUERRAND Roger-Henri, RUPP Marie-Antoinette, *Brève histoire du service social en France : 1896-1976*, Paris, Éditions Privat, 1978, 183 p.

GUERY Hervé, MAURIN Louis, « Les enjeux de l'observation sociale locale », *Informations Sociales*, N°179, 2013, pp. 76-83.

GUINGOUAIN Gérard, *Psychologie sociale et évaluation*, Paris, Dunod, 1999, 128 p.

GULLAUME Bertrand, « Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité », *Cités*, N°37, 2009, pp. 101-109.

HABERMAS Jürgen, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 2002 (1ère édition, 1968), 211 p.

HABERMAS Jürgen, *L'espace public*, Paris, Payot, 1992, 324 p.

HAERINGER Joseph, « Un enjeu : la démocratisation des organisations », in BOUQUET B., JAEGER M., SAINSAULIEU I., *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 2007, pp. 181-196.

HALL Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993, pp. 275-296.

HAMEL Gérard, ANDRE Pierre, *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au Premier Ministre, 2009, 83 p.

HAMEL Jacques, « Qu'est-ce que l'objectivation participante ? Pierre Bourdieu et les problèmes méthodologiques de l'objectivation en sociologie », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, N°3, 2008, <http://socio-logos.revues.org/1482>

HAMEL Marie-Pierre, LEMOINE Sylvain (cord.), *Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, rapports et documents du Centre d'Analyse Stratégique, N°50, La Documentation française, 2012, 254 p.

HAMZAOUI Mejed, *Le travail social territorialisé*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2002, 189 p.

HASS Sandrine, VIGNERON Emmanuel, *Evaluation et territoires*, DIACT et La Documentation française, 2007, 104 p.

HASSENTEUFEL Patrick, « Do policy networks matter? Lifting et descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in LE GALES P., THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 91-107.

HASSENTEUFEL Patrick, « Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la crise de l'Etat-Providence », *Politiques et Management Public*, Vol. 16, N°3, 1998, pp. 1-11.

HASSENTEUFEL Patrick, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, pp. 105-124.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, 294 p.

HASSENTEUFEL Patrick, « La sécurité sociale, entre « ruptures » affichées et transformations silencieuses », in DE MAILLARD J., SUREL Y. (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkory*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 341-360.

HASSENTEUFEL Patrick, RASMUSSEN Jane, « Le(s) territoires entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique », in PAGES D., PELISSIER N. (dir.), *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 59-82.

HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, Vol.52, N°1, 2002, pp. 53-73.

HASTZFELD Hélène, SPIEGELSTEIN Jackie, *Méthodologie de l'observation sociale*, Paris, Dunod, 2000, 208 p.

HAYWARD Jack, « Désacraliser le local ou comment faire du général avec du particulier », in MABILEAU A., *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 223-232.

HEDDEBAUT Odile, « Evaluer les politiques publiques contractualisées en région : les problèmes liés à l'emboîtement des échelons de décision et à la durée de la période de décision », in BASLE M., GUIGNARD-HAMON C., *Evaluation et gouvernance*, Actes du colloque du 15 et 16 juin 2000, SFE, pp. 218-238.

HEILBRON Johan, « Professionnalisation », in RAYMOND B., PHILIPPE B., CHERKAoui M., LECUYER B-P. (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Larousse, 1999, p. 185.

HELFTER Clémence, « La construction des politiques d'action sociale au sein des départements », *Informations Sociales*, N°162, 2010, pp. 86-91.

HELLY Denise, « Une injonction : appartenir, participer. Le retour de la cohésion sociale et du bon citoyen », *Lien social et Politiques*, N°41, 1999, pp. 35-46.

HENDERSON Paul, THOMAS David N., *Savoir faire en développement social local*, Bayard, 1992, 237p.

HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions publiques*, Paris, A Colin, 2001.

HIRLET Philippe, ROUZEAU Marc, « Recherche sociale et expertise - Entre concurrence et complémentarité, l'épreuve du terrain », communication au colloque *Les recherches-actions collaboratives : une révolution silencieuse de la connaissance*, Dijon, 27 au 29 mai 2013, 12 p., http://aifris.eu/03upload/uplolo/cv2202_92.pdf

HIRLET Philippe, ROUZEAU Marc, TURCOTTE Daniel, « Le déploiement de l'évaluation dans le secteur de la projection de l'enfance et de la jeunesse : Que nous révèlent les comparaisons franco-québécoises ? », communication, Congrès AIFRIS, Juillet 2013, http://aifris.eu/03upload/uplolo/cv1787_92.pdf, 6p.

HOUARD Noémie (Coord.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouverture internationales*. Centre d'Analyse Stratégique et La Documentation française, 2012, 238 p.

HUSSENET André, SANTANA Philippe., *Le traitement de la grande difficulté scolaire au collège et à la fin de la scolarité obligatoire*, Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche, Novembre 2004, 113 p.

IHL Olivier, *Les sciences de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2006, 288 p.

INFORMATIONS SOCIALES (Revue), *L'action sociale est-elle efficace ?*, N°57, 1997, 130 p.

INFORMATIONS SOCIALES, *Innovations et expérimentations sociales*, N°174, 2012, 153 p.

INFORMATIONS SOCIALES, *Territoires*, N°104, 2002, 127 p.

INSEE, *Tableaux de bord sociodémographique des quartiers. Guide méthodologique*, INSEE, 1996, 91 p.

INSEE, *France. Portrait social*, 2013, 280 p.

- INSERM, *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, expertise collective, 2005, 428 p.
- INSPECTION ACADEMIQUE DE SEINE SAINT DENIS, *Lutter contre la déscolarisation, Etude et analyse de parcours de lycéens décrocheurs en Seine Saint Denis*, Rapport 2004-2006, 2006, 136 p.
- INSPECTION GENERALE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Programmes personnalisés de réussite éducative*, juin 2006, 51 p.
- INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), *Politiques sociales de l'Etat et territoires*, La Documentation française, 2002, 310 p.
- INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), *L'intervention sociale, un travail de proximité*, La Documentation française, 2006, 408 p.
- INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), *Les politiques sociales décentralisées*, La Documentation française, 2008, 169 p.
- INSTITUT DES HAUTES ETUDES EN SECURITE INTERIEURES (IHESI), « Les correspondants de nuit : réponse aux incivilités nocturnes causées par les jeunes, particulièrement les mineurs et leurs relations avec les institutions de sécurité notamment », *Rapport des auditeurs*, 1998.
- INSTITUT DES HAUTES ETUDES EN SECURITE INTERIEURE (IHESI), « Les partages de la sécurité – Médiation, Partenariat et proximité », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, N°33, 1998, 298 p.
- INSTITUT DES VILLES, *Conduite politique du projet urbain*, La Documentation française, 2006, 216 p.
- INSTITUT POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA PROMOTION DE L'ACTION SOCIALE (IDPAS), *Territoires, politiques publiques, modes de management et cultures professionnelles*, Rapport pour la délégation interministérielle à la ville, 2002, 163 p.
- INSTITUT POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA PROMOTION DE L'ACTION SOCIALE (IDPAS), *Territoires, politiques publiques, modes de management et cultures professionnelles*, rapport de synthèse pour la délégation interministérielle à la ville, 2003, 52 p.
- ION Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, 1990, 174 p.
- ION Jacques, *Le travail social au singulier*, Dunod, 1998, 152 p.
- ION Jacques (dir.), *Le travail social en débat*, La Découverte, 2005, 276 p.
- IREV, *La réussite éducative à l'épreuve du terrain*, oct. 2007, 103 p.
- IRTS de Bretagne et LAS-LARES, « Enrichir les projets de réussite éducative : à la rencontre des pratiques québécoises », *Bulletin de liaison des acteurs éducatifs de Bretagne*, janvier 2009, 12 p.
- ISAÏA Henri, *L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-Région*, L.G.D.J., 1999, 144p.
- JABOT Françoise, LONCLE Patricia, « Dimensions territoriales des politiques de santé publique et influences sur les métiers », *Santé publique*, Vol. 19, 2007, pp. 21-35.
- JACOB Steve, « L'accroissement du rôle de l'Etat et la mutation des savoirs expert », in JACOB S. et GENARD J. L. (Ed.), *Expertise et action publique*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2004, pp. 7-28.
- JACOB Steve, « Réflexions autour d'une typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. N°20, 2005a, pp. 49-68.
- JACOB Steve, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays Bas) », *Revue française de science politique*, Vol. 55, N°5-6, 2005b, pp. 835-864.

JACOB Steve, « Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n°119, 2006a, pp. 515-531.

JACOB Steve, « L'évaluation de programme au Québec : un état des lieux », *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 13, n° 1, 2006b, pp. 9-18.

JACOB Steve, GENARD Jean. Louis (Ed.), *Expertise et action publique*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2004, 164 p.

JACOB Steve, VARONE Frédéric, « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays bas (1970 – 2003) », *Politiques et Management Public*, Vol. 22, N°2, 2004, pp. 135-152.

JACOB Steve, VARONE Frédéric, GENARD Jean-Louis (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, P.I.E. Peter Lang, 2007, 218 p.

JACOT Henri, FOUQUET Annie (dir.), *Le citoyen, l' élu, l'expert*, SFE et L'Harmattan, 2007, 241 p.

JACQUIER Claude, *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris, L'Harmattan, 1991, 127 p.

JACQUIER Claude, « A propos du développement social des quartiers et du développement social urbain, les référents de l'action », communication pour la Délégation interministérielle à la ville et le CIVIL, 1992, 19 p.

JACQUIER Claude, « Gouvernance urbaine et démocratie locale », Conférence Europe, villes et territoires, Lille, Novembre 2000, 5 p.

JACQUIER Claude, « La démocratie participative en France, vue d'ailleurs » ; *Rencontre nationale autour de la démocratie locale et des conseils de quartier*, Ministère de la ville, 2001, 12 p.

JACQUIER Claude, « Les politiques de la ville en Europe », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, N°296, décembre 2003, pp. 51-62.

JACQUIER Claude, « Evaluation de la politique de la ville et mutations institutionnelles : un étonnant silence ! », *Les cahiers du DSU*, N°41, 2004, 2 p.

JACQUIER Claude, MANSANTI Dominique, *Le développement social local, Les acteurs, les outils, les métiers*, Tome 2, CERAT et Dossier d'étude CNAF N°70, 2005, 59 p.

JACQUOT Sophie, « les effets de l'eupéanisation dans le domaine social », *Politique européenne*, N°40, 2013, pp 8-21.

JAEGER Marcel, *Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médicosociale*, Paris, Dunod, 2011, 272 p.

JAEGER Marcel (dir.), *La coopération entre les établissements de formation préparant aux diplômes de travail social et les universités. Mises en œuvre des « Orientations pour les formations sociales 2011-2013*, Rapport pour la Direction générale de la cohésion sociale, 2012, 77 p.

JAEGER Marcel, « Crise du travail social et territoires : quelques pistes de réflexion », *Informations Sociales*, N°179, 2013, pp. 60-68.

JAEGER Marcel, « La situation de la recherche dans le secteur social et médico-social », in JAEGER M. (dir.), *Le travail social et la recherche*, Paris, Dunod, 2014, pp. 6-17.

JAILLET Marie Christine, « La politique de la ville en France : Histoire et bilan », *Regard sur l'actualité*, La Documentation française, N°296, Décembre 2003, pp. 1-62.

JAKUBOWSKI Sébastien, « Evaluation des politiques publiques et agences comme instruments de la diffusion des principes de la NGP en éducation », *communication lors du colloque international les questions vives en éducation et formation : regards croisés France-Canada*, Nantes, Juin 2013, 8 p.

JANOSZ Michel et ali, *Aller plus loin, ensemble : synthèse du rapport final d'évaluation de la stratégie d'agir autrement*, Université de Montréal, 2010, 94 p.

JANOSZ Michel, GEORGES Patricia, PARENT Sophie, « L'environnement socioéducatif à l'école secondaire : un modèle théorique pour guider l'évaluation du milieu », *Revue Canadienne de Psychoéducation*, N°2, Vol. 27, 1998, pp. 285-306.

JANVIER Roland, « Entre histoire et perspective, le positionnement des grandes familles associatives dans le bouleversement du paysage contemporain de l'action sociale », *Forum*, N°125, 2009a, pp. 11-18.

JANVIER Roland, *Conduire l'amélioration de la qualité en action sociale*, Dunod, 2009, 224 p.

JANY CATRICE Florence, « La fragile institutionnalisation du « marché » des services à la personne », in ABALLEA F. (dir.), *Institutionnalisation et désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Coll. Le travail en débats, Octares éditions, 2012, pp. 295-303.

JEGU Josianne, RAYSSIGUIER Yvette, LAFORCADE Michel (dir.), *Politiques sociales et de santé*, EHESP, 2012, 672 p.

JENSON Jane, « Politiques publiques et investissement social : quelles conséquences pour la citoyenneté sociale des femmes ? », *Cahiers du Genre*, HS N°2, 2011, pp. 21-43.

JETTE Christian, « De la régionalisation à la localisation du système sociosanitaire (1989-2009) : appel pour un changement stratégique de l'action des organismes communautaires au Québec. Entretien avec R. Baudry », *Nouvelles Pratiques Sociales*, Vol. 22, N°22, 2010, pp. 14-34.

JETTE Christian, « La reconnaissance du secteur associatif par l'état québécois », Un élément clé du modèle de développement social », *Informations Sociales*, N°143, 2007, pp. 88-96.

JETTE Christian, *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Presses de l'Université du Québec, 2008, 422 p.

JOBARD Fabien, « Sébastien Roché, Le sentiment d'insécurité - Insécurité et liberté », *Revue française de science politique*, Vol 45, N°2, 1995, pp. 336-340.

JOBERT Bruno, « Les politiques sociales et sanitaires », in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, pp. 301-342.

JOBERT Bruno, « L'Etat en action, l'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, N°4, pp. 654-682.

JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol 30, N°6, 1992, pp. 219-234.

JOBERT Bruno, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994a, 328p.

JOBERT Bruno, « Le retour du politique », in JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994b, pp. 9-20.

JOBERT Bruno, THERET Bruno, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994c, pp. 21-86.

JOBERT Bruno, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 13-24.

JOBERT Bruno, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE J., JOBERT B (dir.), *La métamorphose de la régulation politique*, L.G.D.J., 1998, pp. 119-144.

JOBERT Bruno, « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in BEC C., PROCACCI G., *De la responsabilité solidaire, Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Editions Syllepse, 2003, pp. 69-81.

JOIN-LAMBERT Marie Thérèse (dir.), *Les politiques sociales*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 1994, 570 p.

JOLY Pierre-Benoit, « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », in BORRAZ O., GILBERT C., JOLY P.B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahier du GIS Risques collectifs et situations de crise, MSH Alpes, N°3, mars 2005, pp. 117-174.

JOLY-RISSEAN Odile, GLASMAN Dominique, *Le PRE : mise en place et perspectives*, Université de Savoie, Rapport pour la D.I.V., 2006, 57 p.

JÖNSSON Alexandra, MULLER Pierre, « Le rôle de l'expertise dans l'élaboration des politiques publiques : une dynamique européenne ? », in IHL O., *Les « sciences de l'action publique »*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006, pp. 103-120.

JOSEPH Isaac, *La ville sans qualités*, Ed. de l'Aube, 1998, 209 p.

JOUEM Marjorie, « Comment l'Europe influence-t-elle les relations Etat-collectivités ? », *Pouvoirs locaux*, N°55, 2002, pp. 69-74.

JOUEM Marjorie, *Les expérimentations sociales en Europe*, Notre Europe, 2008, 53 p.

JOUEM Marjorie, « L'expérimentation sociale prend sa place dans l'Union européenne », *Informations Sociales*, N°174, 2012, pp. 32-40.

JOUEM Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, N°2, 2005, pp. 317-337.

JOUEM Bernard, Both Philipp (dir.), *Démocratie métropolitaines*, Presses de l'Université de Québec, 2004, 335 p.

JOUEM Bernard, LEFEVRE Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, Vol 49, N°6, 1999, pp. 835-854.

JOUEM Bernard, Négrier Emmanuel, *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, 1998, 336 p.

JUHEM Philippe, « Civiliser la banlieue, logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence dans les quartiers populaires », *Revue française de science politique*, Vol 50, N°1, 2000, pp. 53-72.

KALAORA Bernard, « Global expert », *Ethnographie française* N°4, 1999, pp. 513-527.

KALAORA Bernard, Charles Lionel, « Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières », *Natures Sciences Sociétés*, N°8, 2000, pp. 31-38.

KARPIK Lucien, *L'économie des singularités*, Ed. Gallimard, 2007, 373 p.

KERNINON Jean, *Education nationale et espace local : Les Défis de la carte scolaire*, L'Harmattan, 1997, 220 p.

KESSLER Marie Christine, LASCOUSMES Pierre, SETBON Michel, THOENIG Jean Claude (dir.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998, 350 p.

KHERROUBI Martine, « Territorialisation de l'action éducative et dynamiques professionnelles enseignantes. Le cas des ZEP », in *Cahier de la sécurité intérieure*, IHESI, N°49, 2002, pp. 35-55.

KIRSZBAUM Thomas, *Rénovation urbaine et équité sociale. Choice Neighborhoods aux Etats Unis*, Etude pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et pour le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, 2013, 201 p.

KOHLER-KOCH Beate, LARAT Fabrice, « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation », *Politique européenne*, N°2, 2000, pp. 87-106.

KORPI Walter, « Un Etat-Providence contesté et fragmenté », *Revue française de science politique*, Vol. 45, N°4, 1995, pp. 632-667.

KUHN Thomas S., *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983, 284 p.

L'HORTY Yannick, PETIT Pascale, « Evaluation aléatoire et expérimentations sociales », *Revue française d'Economie*, N°26, 2011, pp. 13-48.

LABBE Philippe, ABHERVE Michel, *Insertion professionnelle et sociale des jeunes ou l'intelligence pratique des missions locales*, Paris, Apogée, 2005, 176 p.

LABORIER Pascale, « Conservation ou rénovation ? Transitions de la politique culturelle », *Politix*, N°33, 1996, pp. 111-132.

LAFORE Robert, « Services sociaux et cohésion sociale », in DECRETON S., *Services publics et lien social*, (dir.), L'Harmattan, 1999, pp. 369-398.

LAFORE Robert, « La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du Département providence », *Revue Française des Affaires Sociales*, 4, 2004, pp. 19-34.

LAFORE Robert, « Le travail social à l'épreuve d'un environnement institutionnel en recomposition », *Informations Sociales*, N° 152, 2009(a), pp. 14-22.

LAFORE Robert, « La loi HSPT et les établissements et services sociaux et médicosociaux », *Revue de Droit Sanitaire et Social*, N°5, 2009(b), pp 858-873.

LAFORE Robert, « Les associations dans les politiques sociales et médico-sociales », in LAFORE R. (dir.), *Les associations de solidarité en temps de crise*, Paris, Dunod, 2010a, pp. 113-131.

LAFORE Robert, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Information Sociales*, N°162, 2010b, pp. 64-71.

LAFORE Robert, « Le cadre politico-administratif local : terroirs, circonscriptions administratives et territoires », *Vie Sociale*, N°2, 2011, pp. 57-73.

LAFORE Robert, « Où en est le département-providence ? », *Informations Sociales*, N°179, 2013, pp. 14-27.

LAFOREST Rachel, ORSINI Michael, « Savoir, pouvoir et pragmatisme : l'expertise au service de l'action sociale », *Lien Social et Politiques*, N°50, 2003, pp. 135-145.

LAGRANGE Hugues, « Déviance et réussite scolaire à l'adolescence », *Recherches et Prévisions*, N°88, juin 2007, pp 53-70.

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, N°38, 1997, pp. 7-17.

LAMARQUE Danièle, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, L.G.D.J., 2004, 224 p.

LAMBERT Alain, *Assurons l'avenir de l'assurance*, Rapport d'information N°45, Sénat, 1998 (annexe 2) : http://www.senat.fr/rap/r98-045/r98-045_mono.html#toc111

LAOT Françoise, ROUAH Michet, *Piloter le développement social*, Paris, L'Harmattan, 1994, 160 p.

LAPLANCHE-SERVIGNE Francois, « La politique de la ville dans les débats parlementaires français », in BIAREZ S., NEVERS J. Y. (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, CERAT, 1993, pp. 203-217.

LAPOSTOLLE Guy, « Du bon usage de l'expertise dans les politiques éducatives », *Politiques et Management Public*, Vol. 24, N°1, 2006, pp 29-52.

LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Presses universitaires de France, 1996, pp. 325-338.

LASCOUMES Pierre (dir.), *Expertise et action publique*, Paris, La Documentation française, 2005, 119 p.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean Pierre, « Le bien commun comme construit territorial », *Polittix*, N°42, 1998, pp. 37-66.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 370 p.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, 127 p.

LASCOUMES Pierre, SETBON Michel, *L'évaluation pluraliste, enjeux, pratiques, produits*, CNRS, GAPP, CNRS, 1996, 182 p.

LASSAVE Pierre, « La recherche urbaine autour des années 1980. Eclatement ou redéploiement ? », in BEZES et al. (dir), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 188-215.

LATOUR Bruno, « Sociologie des sciences, analyse des risques collectifs et des situations de crises », *Séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise*, CNRS, Ecole nationale des ponts et chaussées, 1994

LATOUR Bruno, « Les vues de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et techniques », in AKRICH M., CALLON M., LATOUR, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses des Mines, 2006, pp. 33-69.

LATOUR Bruno, *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2007, 401 p.

LAÜGT Olivier, *Discours d'expert et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2000, 205 p.

LAVIGNOTTE GUERIN Elodie, *Expertise et politiques européennes de développement local*, Paris, L'Harmattan, 1999, 341 p.

LAVILLE Jean-Louis, « De la genèse à la crise de l'Etat providence », *Lien social et Politiques – RIAC*, N°33, 1995, pp. 37-46.

LE BART Christian, « Les politiques d'image », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, 1999, pp. 415-428.

LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi, *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, 305 p.

LE BART Christian, *L'individualisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 316 p.

LE BIANNIC Thomas, VION Antoine (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, L.G.D.J., 2008, 348 p.

LE BŒUF Jean Luc, « L'évaluation des politiques publiques », *Problèmes politiques et sociaux*, N°853, La Documentation française, 2001, 80 p.

LE BOSSE Yann, « Vous avez dit empowerment ? De l'habilitation au pouvoir d'agir, vers une définition plus circonscrite de la notion d'empowerment », *Nouvelles Pratiques Sociales*, N°16, 2004, pp. 30-51

LE BOSSE Yann, VALLERIE, Bernard, « La formation à l'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités (empowerment) : quelques exemples d'application », *Les Politiques Sociales*, N°3-4, 2005, pp. 8-19.

LE DEFENSEUR DES DROITS, *Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits*, Rapport 2011, 121p.

LE GALES Patrick, « Politique de la ville en France et en Grande Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du Travail*, Vol. 37, N°2, 1995, pp. 249-271.

LE GALES Patrick, « Politiques urbaines en Europe », in PAUGAM S. (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, 1995, pp. 554-564.

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, pp. 57-95.

LE GALES Patrick, « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.D.G. J., 1998, pp. 203-240.

LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.

LE GALES Patrick, « Gouvernance », in BOUSSAGET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po., 2004, pp. 242-250.

LE GALES Patrick (coord.), « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes Politiques et Sociaux*, La Documentation française, N°922, 2006, pp 57-92.

LE GALES Patrick, HARDING Alan, « Villes et Etats », in WRIGHT V., CASSESE S., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 160-188.

LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 p.

LE GALL Didier, MARTIN Claude, « Crise et conversion dans le champ du savoir », *Revue Internationale d'Action Communautaire*, Vol. 15, N° 55, Printemps 1986, pp. 9-19.

LECA Jean, « L'évaluation comme intervention. Sciences sociales et pratiques politiques et administratives », *Communication au colloque sur l'évaluation des politiques publiques*, GAPP, CNRS, ENS, 1997.

LECA Jean, « L'évaluation dans la modernisation de l'Etat », *Politiques et Management Public*, Vol. 11, N°2, 1993, pp. 161-172.

LECA Jean, « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue Française de Science politique*, Vol. 46, N°2, 1996, pp. 225-279.

LECA Jean, MULLER Pierre, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques. Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France ? », in GIRAUD O., WARIN P. (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE, 2008, pp. 25-74.

LECAPLAIN Patrick, « Jeunesse à risques et dysfonctionnements des services de la protection de l'enfance : comment penser les pratiques d'accompagnement de jeunes désignés comme violents ? », *Sociétés et jeunesses en difficulté* N°7, 2009, [En ligne]. mis en ligne le 09 octobre 2009, URL : <http://sejed.revues.org/6166>

LEFEUVRE Marie-Pierre, « Politiques publiques de l'habitat et acteurs locaux », in ouvrage collectif, *La ville et l'Urbain, l'État des savoirs*, Paris, La Découverte, 2001, pp 225-232.

LEFEVRE Sylvain, BOISMENU Gérard, DUFOUR Pascal, « La lutte québécoise contre la pauvreté dans un contexte inégalitaire » in *La Pauvreté. Quatre modèles sociaux en perspective*, (Chapitre 5), Les Presses de l'Université de Montréal, 2011, pp. 117-149.

LEGROS Michel, « Chronique de la mesure », *Informations Sociales*, N°57, 1997, pp. 37-47.

- LELEVRIER Christine, « Renouvellement urbain et cohésion sociale », *Pouvoirs locaux*, N°58, 2003, pp 77-83.
- LEMIEUX Cyril, « Peut-on ne pas être constructiviste ? », *Politix*, Vol. 4, N°100, 2012, pp. 169-187.
- LEMLIGUI Ahmed, « Des étudiants en travail social à l'épreuve de l'ailleurs », *Diversité*, N°166, 2011, pp. 66-71.
- LESCARBEAU Robert, PAYETTE Maurice, SAINT ARNAUD Yves, *Profession Consultant*, Paris, L'Harmattan, 1990, 112 p.
- LEVIN-ROZALIS Miri, « Recherche et évaluation de programme » in Ridde V., Daguenaïs C. (dir.), *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Les Presses Universitaires de Montréal, 2009, pp. 31-49.
- LEWIS Jane, « Les programmes d'accompagnement des parents en Angleterre », in HAMEL M-P., LEMOINE S. (cord.), *Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, rapports et documents du Centre d'Analyse Stratégique, N°50, La Documentation française, 2012, pp. 99-108.
- LEYDIER Jocelyne., MOUCHARD Zay Hélène, MOURLET Emmanuel, *Pour de grands projets d'éducation dans les grands projets de ville*, rapport au Ministre délégué à la ville, 2002, 112 p.
- LEYDIER Jocelyne et (alii), *Pour de grands projets d'éducation dans les grands projets de ville*, rapport au ministre délégué à la ville, le 11 avril 2002.
- LIBOIS Joelle, BOLZMAN Claudio, « Processus de disciplinarisation du travail social : le cas de la Suisse », in JAEGER M. (cord.), *Le travail social et la recherche*, Paris, Dunod, 2014, pp. 236-244.
- LIEN SOCIAL ET POLITIQUES, « Le rôle des fondations privées au Québec, un point de vue de l'intérieur, Table ronde », N°66, 2011, pp. 251-269.
- LIEN SOCIAL ET POLITIQUES, *Société des savoirs, gouvernance et démocratie*, N°50, 2003, pp 5-184.
- LINDBLOM Charles. E., COHEN M. D., *Usable knowledge*, Yale University Press, 1979, 140 p.
- LINHART Virginie, *La ville comme objet de politique. Genèse et institutionnalisation de la politique de la ville en France*, Thèse de science politique sous la direction de Pierre Favre, Institut d'études politiques de Paris, Juin 1996, 573 p.
- LION Valérie, *Irréductibles québécois*, Editions des Syrtes, 2005, 288 p.
- LÖCHEN Valérie, *Comprendre les politiques sociales*, Paris, Dunod, 2010, 458 p.
- LOISEAU Florent, « Apport et limites de l'évaluation démocratique des politiques publiques comme outil de gouvernabilité », in CURAPP, *La gouvernabilité*, L'Harmattan, 1996, pp. 314-324.
- LONCLE Patricia, *Politiques de jeunesse et territoires : un siècle d'action publique à la marge*, Thèse pour le doctorat de science politique sous la direction de Patrick Le Galès, Université de Rennes 1, 1997, 444p.
- LONCLE Patricia, « Territoires et innovation sociale. L'exemple des politiques sociales et sanitaires locales », *Revue française d'administration publique*, Vol. 3, No115, 2005, pp. 399-402.
- LONCLE Patricia, « Des préoccupations sociales à la santé publique : la prise en charge locale des jeunes. L'exemple rennais », *Histoire@Politique*, Vol, 1 N°4, 2008, 15p., <http://www.histoire-politique.fr/documents/04/dossier/pdf/HP4-Loncle-pdf.pdf>
- LONCLE Patricia, « Partenariat local et exclusion sociale en France : expériences et ambiguïtés », *Pôle Sud*, N°12, 2000, pp. 63-78.

- LONCLE Patricia, ROUYER Alice, « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue Française des Affaires Sociales*, N°4, 2004, pp. 133-154.
- LONCLE Patricia, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011a, N°2, Vol. 2, pp. 129-147.
- LONCLE Patricia, « olitiques sociales », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses de Sciences Po, 2011b, pp. 452-457.
- LONCLE Patricia, MUNIGLIA Virginie, RIVARD Thierry, ROTHE Céline, « onds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales : aide a minima ou politiques départementales de jeunesse ? », *Revue Française des Affaires Sociales*, N°1, 2008, pp. 229-249.
- LORRAIN Dominique, « Après la décentralisation, L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, N°3, 1993, pp. 285-307.
- LORRAIN Dominique, « Gouverner les villes : questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, N°13, 2000, pp. 27-40.
- LORTHOIS Jacqueline, *Le diagnostic local de ressources*, ASDIC – Ed W, 1996, 238 p.
- LUHMANN Niklas, « Confiance et familiarité : problèmes et alternatives », in OGIEA A., QUERE L. (dir.), *Les moments de la confiance*, Paris, Economica, 2006(a), pp. 9-22
- LUHMANN Niklas, *La confiance : un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006 (b), 123p.
- LYET Philippe, « Traduction, transaction sociale et tiers intermédiaire dans les processus de collaboration de chercheurs et de praticiens dans le cadre de recherches-actions », *Pensée Plurielles*, N°28, 2011a, pp. 49-67.
- LYET Philippe, « La recherche participative. Une méthodologie au bénéfice des acteurs du champ social », in NOGUES H., ROUZEAU M., MOLINA Y., *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2011b, pp. 199-218.
- MABILEAU Albert, Claude Sorbets, *Gouverner les villes moyennes*, CERVL, Pédone, 1989, 188 p.
- MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Monchrestien, 1994, 157 p.
- MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local, faux semblant et dynamiques de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 47, N°3-4, 1996, pp. 340-376.
- MACAIGNE Pierre, « Quelles définitions locales pour le local ? », in Hassan Zaoul (dir.), *La socio économie des territoires*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 39-57.
- MACE Eric, « La médiation : Paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, N°33, 1998, pp. 7-20.
- MADELIN Bénédicte, « Construire un instrument en Seine Saint Denis pour évaluer les parcours individualisés de Réussite Educative », in ALFOLDI F., *18 cas pratiques d'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 2010, pp.175-188
- MAGGETTI Martino, « Le problème de l'interdépendance dans la comparaison des politiques publiques infranationales : une méta-analyse des mécanismes de diffusion », *Revue Internationale de Politique Comparée*, N°2, Vol. 19, 2012, pp.99-120.
- MALOCHET Guillaume, « La prévention précoce, entre acquis et controverse, quelles pistes pour l'action publique ? », Note d'analyse du Centre d'Analyse Stratégique, N°205, 2010, 11 p.
- MANGEMATIN Vincent, *La confiance : un mode de coordination dont l'utilisation dépend de ses conditions de production*, IN THUDEROZ C., MANGEMATIN V., HARRISSON D. (dir.), *La confiance*, Gaëtan Morin Editeur, 1999, pp 31-56.

MARAIS Jean-Luc, « Les pauvres de la paroisse et/ou les pauvres des villes », in PETIT J-G, MAREC Y., *Le social dans la ville en France et en Europe 1750-1914*, Les Ed. de l'Atelier, 1996, pp. 189-205.

MARCEAU Richard, « L'expérience québécoise des trente dernières années en évaluation », in JACOB S., VARONE F., GENARD, J.-L. (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, pp. 143-155.

MARCOU Gérard, RANGEON François, THIEBAULT Jean Louis (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L' Harmattan, 1997, 428 p.

MARESCA Bruno, PAUMIER Valérie, « Les protocoles de l'évaluation dans les opérations de la politique de la ville », *Cahier de Recherche du Crédoc*, N°63, 1994, 79 p.

MARESCA Bruno, POQUET Guy, HERLEMONT Philippe, « Analyse de réseau et dynamique partenariale. Contribution de l'analyse de réseau à l'évaluation des politiques publiques ». *Cahier de Recherche du Crédoc*, N°120, 1998, 122 p.

MAROY Christian, « Performance scolaire et régulation par les connaissances en éducation », *Recherches Sociologiques et Anthropologiques*, Vol 43, N°2, 2012, pp. 1-13.

MARTIN Claude, *Les recherches actions sociales. Miroir aux alouettes ou stratégie de qualification*, MIRE et La Documentation française, 1986, 235 p.

MARTIN Claude, « La domestication dans les modèles d'Etat providence », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1998, pp. 361-380.

MARTIN Claude, « Penser l'Etat providence et ses transformations en Europe », *Pôle Sud*, N12, 2000, pp. 113-122.

MARTIN Claude, « Le souci de l'autre dans une société d'individus », in Paugam Serge, *Repenser la solidarité. Les apports des sciences sociales*, Presses universitaires de France, 2007, pp. 219-240.

MARTIN Claude, « Qu'est-ce que le social care ? Une revue de questions », *Revue Française de Socio-Économie*, N°2, 2008, pp. 27-42. URL : www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2008-2-page-27.htm.

MARTIN Claude, « Généalogie et contours d'une politique émergente », in Hamel M-P., Lemoine S. (cord.), *Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, rapports et documents du Centre d'Analyse Stratégique, N°50, La Documentation française, 2012, pp. 29-64.

MARTIN Claude, « Leçon inaugurale de la Chaire Lien social et santé – Social care », in Ravaud J.F., Martin C., Weber F., *Handicap et perte d'autonomie : des défis pour la recherche en sciences sociales*, Presses de l'EHESP, 2014, pp. 73-97.

MARTIN Claude, « Régulation politique, régulation domestique dans les trajectoires d'Etat-providence », <http://www.reds.msh-paris.fr/communication/textes/martin1.htm#>

MARTIN Claude, PAUGAM Serge, « La nouvelle figure du travailleur précaire assisté », *Lien social et Politiques*, Numéro 61, printemps 2009, pp. 13-19

MARTIN Daniel, *Dix ans de politique de la ville en Bretagne*, CERTU, 1998, 154 p.

MARTIN Gérard, *La dynamique des politiques sociales*, L'Harmattan, 1999, 378 p.

MARTUCELLI Danielo, LITS Grégoire, « Sociologie, Individus, Épreuves. Entretien avec Danilo Martuccelli », *Émulations*, Vol. 3, N°5, 2009.

MASSARDIER Gilles, *Expertise et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan, 1996, 285 p.

MASSARDIER Gilles, VERDIER Eric, « Quelle responsabilité pour les experts et les évaluateurs dans les politiques publiques », *Colloque international de la revue Politiques et Management Publics*, Paris, Mars 2000.

MATAGNE Geoffroy, *De l'Etat social actif à la politique belge de l'emploi*, Courrier hebdomadaire du CRISP, N°1737 – 1738, 2001, 79 p.

MATYJASIK Nicolas, MEASSON Ludovic, « L'évaluation des politiques publiques locales : opportunité professionnelle et effets sur l'action territoriale », *Contribution aux journées d'étude Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*, AFSP, IEP de Grenoble, 15 et 16 juin 2006, 9 p.

MATYJASIK Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels*, Thèse pour le doctorat de science politique sous la direction d'Andy Smith, Université de Bordeaux IV et IEP de Bordeaux, 2010, 405 p.

MAUREL Christophe, CARASSUS David, GARDEY Damien, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF », *Politiques et Management Public*, Vol. 28, N°4, 2011, pp. 417-442.

MAUREL Elisabeth, DARAN Michelle, MANSANTI Dominique, « Vers une typologie des emplois de l'intervention sociale », *Cahiers de recherches de la MIRE*, N°3, 1998, pp. 31-81.

MAURY Yann, « La négociation des contrats de ville », *Les annales de la recherche urbaine*, N°68 – 69, 1995, pp. 42-57.

MAZET Pierre, « Politiques urbaines et société locale : la démocratie révélée », in BIAREZ S., NEVERS J-Y. (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, CERAT, 1993, pp. 505-556.

MAZOYER Harold, « La fabrique localisée d'une expertise. Les études du métro de Lyon (1963-1973) », in BERARD Y., CRESPIR R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, pp. 67-82.

MEDVETZ Thomas, « Terra obscura. Vers une théorie des *think thanks* américains », in BERARD Y., CRESPIR R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, pp. 177-195.

MEGIE Antoine, « Mise en œuvre », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, pp. 283-290.

MEJEAN Philippe, « La politique de la ville à l'épreuve de la Loi Borloo », *Etudes foncières*, N°106, 2003, pp. 30-34.

MENGIN Jacqueline, « Développement local et politiques d'aménagement du territoire », *Rapport du Conseil économique et social*, Les éditions des Journaux officiels, 1998, 218 p.

MENY Yves, THOENIG Jean Claude, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, 391 p.

MERLE Pierre, « Les inégalités scolaires. Quels constats ? Quelles politiques éducatives ? », in LABADIE F. (dir.), *Inégalités entre jeunes sur fond de crise*, Rapport de l'Observatoire de la jeunesse, Paris, La Documentation française, 2012, pp. 60-73.

MERMET Laurent, « La négociation comme mode de composition dans les systèmes d'action complexes », *Négociations*, 2009, N°12, p. 119-130.

MERMET Laurent, DUBIEN Isabelle, EMERIT Alexandra, LAURANS Yann, « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Politiques et Management Public*, Vol. 22, N°1, 2004, pp. 1-22.

MERRIEN François-Xavier, « Etat providence et lutte contre l'exclusion », in PAUGAM S., *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 417-427.

MERRIEN François-Xavier, *L'Etat-Providence*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 128 p.

MERRIEN François-Xavier, « L'Etat-providence entre marché et service public », in DECRETON S. (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 143-165.

MERRIEN François-Xavier, « Etats-providence en devenir », *Revue française de sociologie*, Vol.43, N°2, 2002, pp. 211-242.

MERRIEN François-Xavier, « Les devenirs de la solidarité », in PAUGAM S. (dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, pp. 839-854.

MERRIEN François-Xavier, « La nouvelle gouvernance de l'Etat social en France dans une perspective internationale », *Informations Sociales*, N°167, 2011, pp. 12-22.

MESSU Michel, « Pauvreté et exclusion en France », in MERRIEN François Xavier (dir.), *Face à la pauvreté*, Paris, Ed. de l'Atelier, 1994, pp. 139 -169.

MESSU Michel, « L'exclusion : une catégorie sans objet », *Genèse*, N°27, 1997, pp. 147-163.

MESSU Michel, « Malaise dans les professions du social », in BAILLERGEAU É, BELLOT C (dir.), *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Presses de l'Université du Québec, 2007, pp. 37-52.

MESSU Michel, « Solidarité-responsabilité ou comment faire vivre ensemble », in BEC C., PROCACCI G., *De la responsabilité solidaire, Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Editions Syllepse, 2003, pp. 233-243.

MESSU Michel, « Assurance, assistance et intervention sociale », in ABALLEA F. (dir.), *Institutionnalisation, désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Octares Editions, 2012, pp. 73-81.

MEVELLEC Anne, *La construction politique des agglomérations en France et au Québec, Territoire, gouvernement et action publique*, Presses de l'Universitaire de Laval, 2008, 291 p.

MEZZIAOUANE Abdellah, RABOT Benoit, *Le Diagnostic de projet*, Dossier expert, La Lettre du Cadre Territorial, 1997, 89 p.

MGDIS, Université de Rennes 1, *Innover dans les pratiques : le suivi évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique*, 2008, 24 p.

MINISTERE DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE, *Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, février 2003, 98 p.

MOIROUX Françoise, « Banlieue 89, un événement fondateur ? », *Urbanisme*, N°332, 2003.

MONDOLFO Phillip, *Travail social et développement*, Paris, Dunod, 2001, 224 p.

MONDOLFO Phillip, *Conduire le développement social*, Paris, Dunod, 2005, 288 p.

MONNIER Eric, *L'évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992, 245 p.

MONNIER Eric, « L'évaluation dans les contrats de Plan », *séminaire du Commissariat général au Plan*, 1994, 245 p.

MOREL Michel, BOISVERT Réal, « Le développement social au Québec », *Recherches et Prévisions*, N°81, 2005, pp. 29-41.

MOREL Stéphanie, *Décrochage et absentéisme scolaires, Comment agir ?*, Profession Banlieue, 2012, 61 p.

MOREL Stéphanie, *Ecole, Territoires et identités*, Paris, L'Harmattan, 2002, 354 p.

MORIN Richard, ROCHEFORT Michel, « Quartier et lien social : des pratiques individuelles à l'action collective », *Lien Social et Politiques – RIAC*, N°39, 1998, pp. 103-114.

MORVAN Yves, VIGHETTI Jean Bernard, *Mobilité des territoires et des populations de Bretagne à l'horizon 2030*, CESR de Bretagne, 2007, 264 p.

MOSSE Philippe, VERDIER Eric, « Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière », in BASLE M., DUPUIS J., LE GUYADER S. (dir.) *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, Tome 1, Paris, L'Harmattan, 2002 pp. 219-247.

MULLER Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, Vol.35, N°2, 1985, pp. 165-189.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, 128 p.

MULLER Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, pp. 275-297.

MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MULLER Pierre,, « Politiques publiques et effets d'information : l'apport des approches cognitives », *Communication*, Association française de Science Politique. VIème congrès, 1999, 15 p.

MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 50, N°2, 2000, pp. 189-207.

MULLER Pierre, « Secteur », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 405-413.

MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol.55, N°1, 2005, pp. 155-187.

MULLER Pierre, « La mise en œuvre des politiques de l'Union Européenne », in D'ARCY F., ROUBAN L. (dir.), *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, pp. 299-314 .

MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, 156 p.

MUSSELIN Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55, N°1, 2005, pp. 51-71.

MUSSI Reynal, *Construire un partenariat en matière de sécurité publique*, Mémoire de DEA sous la direction de Garraud Philippe, Institut d'études politiques de Rennes, 1999.

NAVES Marie-Cécile (coord.), *Panorama 2012 : 300 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l'étrangers*, Centre d'Analyse Stratégique, 2012, 157 p.

NAY Olivier, SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique », in NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers en généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-21.

NAY Olivier, Smith Andy, *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002, 237 p.

NEGRIER Emmanuel, « Echange politique territorialisé et intégration européenne », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 111-133.

NEGRIER Emmanuel, « Echelles d'action publiques », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 195-200.

NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

NEVERS Jean Yves, « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement. Le concept d'urban regime chez Clarence Stone », in GAUDIN J-P., NOVARINA G. (dir.), *Politiques publiques et négociation*, CNRS Editions, 1997, pp. 143-160.

NEVERS Jean-Yves, « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, Vol. 2, N°7-8. 1989, pp. 51- 57.

NINACS Willaim A, *Empowerment et intervention*, Presses de l'Université de Laval, 2008, 140 p.

NIOCHE Jean Pierre, POINSARD Robert, « L'évaluation des politiques publiques en France », in NIOCHE J.P., POISSARD R. (dir.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984, pp. 9-20.

NIZET Jean, *La sociologie d'Anthony Giddens*, Paris, La Découverte, 2007, 117 p.

NOBLET Pascal, « Egalité des chances et discrimination positive, le cas de la France et des Etats-Unis », *Revue française des Affaires sociales*, N°4, 1998, pp. 131-145.

NOGUES Henri, ROUZEAU Marc, MOLINA Yvette, *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2011, 269 p.

NOGUES Henry, « L'évaluation dans le secteur social... A la lumière de quelques expériences. Problèmes et enjeux », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 55-63.

NONJON Magali, « Les usages de la proximité dans le champ participatif », in LE BART C., LEFEBVRE R. (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, pp. 169-181.

NOUVELLE REVUE DE PSYCHOSOCIOLOGIE, *La passion évaluative*, N°8, 2009, 231 p.

NOVARINA Gilles, « Du cadre de vie au développement social urbain », *Courrier du CNRS*, N°82, 1996, pp. 31-34.

NOVARINA Gilles, « Les réseaux de politiques urbaine », in Godard F. (cord.), *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes et Cie, 1997.

OBLT Thierry, *Gouverner la ville*, Presses Universitaires de France, 2005, 306 p.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION SOCIALE DECENTRALISEE (ODAS), *Pouvoirs locaux, vers une nouvelle réponse sociale*, Les cahiers de l'ODAS, 1997, 8 p.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION SOCIALE DECENTRALISEE (ODAS), *Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ?*, Cahier thématique Enfance Famille, 2010, 22 p.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION SOCIALE DECENTRALISEE (ODAS), *Dépenses départementales d'action sociale en 2009 : vers l'impasse ?*, La lettre de l'ODAS, juin 2010, 16 p.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION SOCIALE DECENTRALISEE (ODAS), *Développement social et performance sociale : Où en sont les Départements ?*, La lettre de l'ODAS, novembre 2010; 16 p.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION SOCIALE DECENTRALISEE (ODAS), *Les dépenses départementales d'action sociale en 2010 : le tournant de la rigueur*, La lettre de l'ODAS, mai 2011, 16 p.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES CULTURELLES, *L'évaluation au service des politiques culturelles locales*, La Documentation française, 1994, 94 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Rapport 2004*, DIV, 2004, 254 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Rapport 2009*, DIV, 2009, 268 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Rapport 2011*, Ed. du CIV, 2011, 303 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Rapport 2012*, Ed. du CIV, 2012, 290 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES (ONZUS), *Synthèse rapport 2013*, Ed. du CIV, 2014, 36 p.

OCQUETEAU Frédéric, *Prévention de la délinquance et politiques de sécurité*, Commissariat Général au Plan, 28 septembre 1999.

OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale : fausse pertinence et jeux d'écart », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, N°1, 2006, pp. 27-47.

OFFREDI Claudine, RAVOUX François (dir.), *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, SFE et L'Harmattan, 2010, 272 p.

OLSON Mancur, *Les logiques de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, 220 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), *Objectifs du Millénaire pour le développement*, Rapport de 2013, 2013, 63 p.

OSMONT Annick, « La gouvernance », *Les annales de la recherche urbaine*, N°80-81, 1999, pp. 19-25.

OTERO Marcelo, « Individus par excès et par défaut », *Liberté*, Vol. 44, N° 1, 2002, pp. 146-155.

PADIOLEAU Jean Gustave, « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et Management Public*, Vol.17, N°4, 1999, pp. 85-127.

PALAU Yves, « La politique de la ville : négation des idéologies partisans et matrice idéologique organiciste », *Sciences de la société*, N°65, 2005, pp. 53-69.

PALIER Bruno, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et Management Public*, N°3, 1998, pp. 13-41.

PALIER Bruno, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale*, Presses Universitaires de France, 2005a, 502 p.

PALIER Bruno, « Vers un Etat d'investissement social », *Informations Sociales*, N°128, 2005b, pp. 118-128.

PALIER Bruno, « De l'ambiguïté en politique », in GIRAUD O., WARIN P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / Pacte, 2008, pp. 93-107.

PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, Vol. 55, N°1, 2005, pp. 7-32.

PALIER Bruno, SUREL Yves et al., « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » in PALIER B., SUREL Y. (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 11-52.

PAPADOPOULOS Yannis, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Monchrestien, 1995, 156 p.

PAPAY Jacques, *L'évaluation des pratiques dans le secteur social et médicosocial*, 2009, 272 p.

PARAZELLI Michel, « Les programmes positivistes de prévention précoce. Vers quel horizon politique ? » in Le Collectif « Pas de 0 de conduite », *Les enfants au carré ? Une prévention qui ne tourne pas rond !*, ERES, 2011, pp. 65-91.

PASQUIER Romain, « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 19, 2012, p. 57-78.

PASQUIER Romain, *La capacité politique des Régions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, 228 p.

PASQUIER Romain, PINSON Gilles, « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et Italie », *Politique européenne*, N°12, 2004, pp. 42-65.

PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien, *La gouvernance territoriale*, Paris, L.G.D.J., 2007, 235 p.

PASQUIER Romain, « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, 2012, pp. 57-78.

PASQUIER Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisation, décentralisation et gouvernance*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012, 379 p.

PATTON Michael Q., LABOSSIERE Francine, « L'évaluation axée sur l'utilisation », in RIDDE V., DAGENAIS C. (dir.), *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Les Presses de Montréal, 2009, pp. 143-158.

PAUGAM Serge, *La disqualification sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 1991, 254 p.

PAUGAM Serge, « La constitution d'un paradigme », in PAUGAM S. (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 7-19.

PAUGAM Serge, « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion : le point de vue sociologique », *Genèse*, N°31, 1998, pp. 138-59.

PAUGAM Serge, « Les sciences sociales face à l'exclusion », in PAUGAM S. (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1996, pp. 565-577.

PAUGAM Serge (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, 980 p.

PAUGAM, Serge, « Les fondements de la solidarité », in *Repenser la Solidarité*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, pp. 5-28.

PAULANGE-MIROVIC Alexandre, « Nous avons réinventé la sociologie : l'ADSAA : genèse d'une entreprise académique (1968-1975), *Revue française de science politique*, Vol. 63, N°3-4, 2013, pp. 45-567.

PAUZE Robert, TOUCHETTE Luc, « Considérations théoriques et méthodologiques lors de l'évaluation des programmes en situation de crise », *The Canadian journal of program Evaluation*, Vol.22, N°1, 2007, pp. 151-176.

PAUZE Robert, TOUCHETTE Luc, JOLY Jacques, « Evolution des familles impliquées dans le programme Crise-ADO-Famille », *Thérapie familiale*, Vol.28, N°1, 2007, pp. 45-62.

PAYRE Renaud, POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2010, 125 p.

PENAUD Pascal et al., *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences PO et Dalloz, 20013, 780 p.

PENVEN Alain, *L'ingénierie sociale. Expertise collective et transformation sociale*, ERES, 2013, 195 p.

PERALDI Michel, « Vivre et survivre au bord des villes », *Villes – Courrier du CNRS*, N°82, 1996, pp. 27-29.

PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2001, 124 p.

PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, 2006, Vol. 1, N°117, p. 31-41.

PERRON Michel, VEILLETTE Suzanne, « Les élèves de la ville et de la campagne au Québec », *Diversité*, N°155, 2008, pp. 155-179.

PERRON Michel, VEILLETTE Suzanne, « Territorialité, mobilisation des acteurs et persévérance scolaire : le cas du Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire au Saguenay-Lac-Saint-Jean », *Économie et Solidarités*, Vol. 41, N°1-2, 2011, pp. 104-127.

PERRON Michel, VEILLETTE Suzanne, « Territorialité, mobilisation des communautés et persévérance scolaire : la diffusion d'une innovation sociale au Québec », in GILLES J. L., P. POTVIN P., TIECHE CHRISTINAT C. (dir.), *Les alliances éducatives pour lutter contre le décrochage scolaire*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, pp. 169-189.

PEYREFITTE Marilyne, « L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale », *Politiques et Management Public*, Vol. 16, N°2, 1998, pp. 71-94.

PHILIPPONNEAU Michel, *La géographie appliquée. Du géographe universitaire au géographe professionnel*, Paris, A. Colin, 1999, 300 p.

PINSON Gilles, VION Antoine, « L'internalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, Vol.13, N°1, 2000, pp. 85-102.

PINSON Gilles, « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et Politiques*, N°50, 2003, pp. 39-55.

PINSON Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 199-233.

PINSON Gilles, *Gouverner par le projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 420 p.

PIRON Olivier, « Banlieues 89 dans l'histoire urbaine française », *Urbanisme*, N°333, 2003, pp. 20-21.

PLACIARD Jean-Claude (dir), *La prospective dans l'action sociale : enjeux et pratiques*, Ed. Weka, 2006, 137 p.

POLE RESSOURCES DU VAL D'OISE, *La réussite éducative*, 2007, 16 p.

POLE RESSOURCES DU VAL D'OISE, *Ruptures scolaires chez les jeunes*, 2006, 24 p.

POLITIQUE ET MANAGEMENT PUBLIC, (Revue), « L'évaluation de l'action publique : Pour quand ? », N°4, 2002, 158 p.

POLLARD Julie, PRAT Pauline, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2012 Vol. 19, N°2, pp. 37-56.

POLLET Gilles, « La régulation au confluent des coalitions sociales et politiques : l'exemple de la structuration de l'Etat social français (1850-1950) », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphose de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1998, pp. 329-359.

PONS Xavier, « De nouvelles connaissances pour une gouvernance par les résultats ? L'exemple de l'éducation en France et de trois outils d'évaluation », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, Vol. 43, N°2, 2012, pp. 15-34.

PONS Xavier, *Evaluer l'action éducative, Des professionnels en concurrence*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, 185 p.

PONS Xavier, *L'évaluation des politiques éducatives*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, 97 p.

POTIN Emilie, *Enfants placés, déplacés, replacés*, ERES, 2012, 218 p.

Pouvoirs locaux, (Revue), « N'ayez plus peur de l'évaluation ! », N°57, 2003, 152 p.

PRESSMAN, Jeffrey L., WILDAVSKY. Aaron, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984 (3ème ed.), 255 p.

PRIOU Johan, « La participation sociale sans l'égalité des chances : le mirage des politiques d'action sociale ? », Colloque, Université Sorbonne – Paris I, 11, 12 et 13 septembre 2006, 20 p

PRIOU Johan, *Les nouveaux enjeux des politiques d'action sociale et médicosociale. Projet de vie et participation sociale*, Paris, Dunod, 2007, 326 p.

PROCACCI Giovanna, « De la mendicité à la question sociale », in MERRIEN F-X. (dir.), *Face à la pauvreté*, Les éditions de l'Atelier, 1994, pp. 29-51.

PROULX Marc-Urbain, « Les ressorts de la régulation territoriale : essai », *Lien social et Politiques*, N°52, 2004, pp. 151-159.

PUGIN Valérie, *L'évaluation en éducation : de l'évaluation de l'élève et du système éducatif à l'évaluation d'une politique éducative locale*, Millénaire-centre de ressources Prospectives du Grand Lyon, mars 2008, 23 p.

QUERRIEN Anne, « Lu, vu, entendu », *Chimères*, Vol. 2, N°77, 2012, pp. 228-236.

QUILICHINI Paule, *Logement social et décentralisation*, Paris, L.G.D.J., 2001, 450 p.

QUINAUT Laurence, ROBITAILLIE Véronique, BACQUEVILLE Didier, VALLANCE Denis, « Faut-il tuer l'Etat-département providence ? », *La Gazette*, 15 octobre 2012, p. 21.

QUINAUT Laurence, VALLANCE Denis, YVIN Philippe, « L'action sociale, boulet financier ou renouveau de la solidarité », *Contribution ANDGARD*, 2012, 12 p.

RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 50, N°2, 2000, P. 255-275.

RAMUSSEN Jane, « Quand l'arène politique s'en mêle : la mise en place des zones franches urbaines », in FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, pp. 211-232.

RANGEON François, « La notion d'évaluation », in CURAPP (dir), *L'évaluation dans l'administration*, Presses universitaires de France, 1993, pp. 11-33.

RANGEON François, « Le gouvernement local », in CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 166-173.

RANGEON François, « Peut-on parler d'un intérêt général local? », in LE BART C., LEFEBVRE R., *La proximité en politique*, Presses Universitaires de Rennes, 2005, pp. 45-65.

RAVEAUD Maroussia, « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentennaires », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 14, 2007, pp. 377-384

RAWLS John, « Les Libertés de base et leur priorité », *Critique*, Tome XLV, N°505-506, 1989, pp. 423-465.

RAWLS John, *Justice et démocratie*, Paris, Seuil, 1993, 241 p.

RAWLS John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1997, 666 p.

RAYNAL Marie, « La notion de réussite », *Diversité*, N°132, mars 2008, pp 3-4.

RAYNAUD Philippe, *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, 217 p.

REGION AQUITAINE ET CRE DE LA CAPITALE NATIONALE, *Réussite des jeunes et persévérance scolaire, Guide franco-qubécois des bonnes pratiques*, 2011, 92 p.

REGNIER Hélène, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 175-180.

REMAN Pierre, « Le travail social à l'épreuve des politiques sociales », *communication lors du 2^{ème} congrès francophone des formateurs en travail social et des professionnels de l'intervention sociale*, Namur, juillet 2007, 8 p.

RENARD Didier, « Intervention de l'Etat et genèse de la protection sociale en France (1880-1940) », *Lien social et Politiques – RIAC*, N°41, 1995, pp. 13-26.

RENARD Didier, « Dire, faire, faire croire. Changements de vocabulaire et changements de politiques : la réforme des retraites en France », *Lien social et Politiques – RIAC*, N°41, 1999, pp. 71-85.

RESO VILLES, *Observation des territoires de la politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire*, Etude ARAÏS, 2012, 85 p.

RESTIER-MELLERAY Christiane, « Experts et expertise scientifique, le cas de la France », *Revue française de science politique*, Vol. 40, N°4, 1990, pp. 546-545.

REVEAUD Maroussia, « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentennaires », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 14, 2007, pp. 377-384.

REYNAUD Jean-Daniel, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, A Colin, 1997, 368 p.

RIDDE Valéry, DAGUENEAIS Christian, *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2009, 358 p.

RIGAUD Daniel, *Les enseignements de l'expérimentation par Pôle emploi d'une nouvelle prestation d'orientation professionnelle*, Pôle Emploi - Repères et analyses, N°49, 2012, 4 p.

RIVIERE Bernard, *Les jeunes et la représentation sociale de la réussite*, Les Ed. Logiques-Québecor, 2002, 111 p.

ROBERT Cécile, « Expertise et action publique », in BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Tome 1, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 309-336.

ROBINEAU Yves, *L'évaluation des dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand*, Conseil national de l'évaluation, La Documentation française, 2002, 449 p.

ROCARD Michel, « Le service public et ses missions », in MICHAUD Y., *Université de tous les savoirs*, Paris, Odile Jacob, 2001, pp. 817-828.

ROCHE Sébastien, « L'ordre social ou le problème des incivilités : la professionnalisation de l'ordre en public », *Recherche pour la DIV et le ministère de l'équipement*, CERAT CNRS, 1998, 220 p.

ROCHE Sébastien, *La société d'hospitalité*, Paris, Seuil, 2000a, 171 p.

ROCHE Sébastien, « La théorie de la vitre brisée en France, incivilités et désordres en public », *Revue française de science politique*, Vol. 50, N°3, 2000b, pp. 387-412.

ROCHE Sébastien, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, 312 p.

ROCHÉ Sébastien, *La délinquance des jeunes : les 13-19ans racontent leurs délits*, Paris, Seuil, 2001, 305 p.

ROCHET Claude, *Politiques publiques. De la stratégie aux résultats*, Bruxelles, De Boeck, 2010, 287 p.

ROCHMAN Juliette, TREMBLAY Diane-Gabrielle, « Politiques familiales municipales au Québec : une politique locale pour faire face aux enjeux de développement ? », *Politiques et Management Public*, Vol. 28, N°4, 2011, pp. 466-507.

ROLLAND-MAY Christiane, *Evaluation des territoires : Concepts, modèle, méthodes*, Hermès, 2000, 381 p.

ROQUEPLO Philippe, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA Editions, 1997, 111 p.

ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1995, 222 p.

ROUAH Michel, *Evaluation régionale sur le thème des services au public dans les contrats de ville des Pays de la Loire*, Cabinet PASSION, 1997.

ROUBAN Luc, « Evaluation et modernisation administrative », in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, pp. 34-54.

ROULLEAU Berger Laurence, « Ordres et désordres locaux », *Revue française de science politique*, Vol. 44, N°5, 1994, pp. 856-880.

ROUZEAU Marc, *La localisation de la politique de la ville : Circulation des idées, mobilisation des connaissances et situations d'expertise*, Mémoire de DEA, sous la direction de Fontaine J., Institut d'études politiques de Rennes, 2001, 196 p.

ROUZEAU Marc, « Les experts et la politique de la ville », in JACOB S., GENARD J-L. (dir.), *Expertise et action publique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, pp. 65-80.

ROUZEAU Marc, *La mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain durant la période 2000 - 2006 en Bretagne*, Cahier des charges pour une évaluation régionale, DRE Bretagne, 2002, 22p.

ROUZEAU Marc, « L'évaluation des processus, socle indispensable à l'évaluation des politiques contractuelles », in JACOT H., FOUQUET A. (dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert*, Paris, SFE et L'Harmattan, 2007, pp. 115- 127.

ROUZEAU Marc, *Expertise et capacités évaluatives : 2 ou 3 choses que je sais d'elles, Retours d'expériences, posture pédagogique et repères méthodologiques*, Biennale GNI, 2008a, 12 p.

ROUZEAU Marc, « Qualifier l'expertise sociale et ses liens avec le DSL », in GOURVIL J.-M., KAYSER M., *Se former au développement social local*, Paris, Dunod, 2008b, pp. 179- 197.

ROUZEAU Marc, « L'expertise généraliste, simple moment ou constituant véritablement durable de l'action publique territoriale », *communication lors du colloque L'expertise comme objet flou*, Rennes, CRAPE, 2008c, 14 p.

ROUZEAU Marc, SAUVAGE André, GAULTIER Gilbert, (2009), « L'implication des habitants dans les démolitions-reconstructions : Contextes sociopolitiques et ressorts anthropologiques », *Passerelles*, N°1, Université Laval, 2009 (a), pp. 91-114.

ROUZEAU Marc, « Décrocheurs », in RULLAC S., OTT L. (dir.), *Dictionnaire pratique du travail social*, Paris, Dunod, 2010, pp. 63-65.

ROUZEAU Marc, « La fabrique de l'action sociale et du travail social », in NOGUES H., ROUZEAU M., MOLINA Y., *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2011a, pp. 53-76.

ROUZEAU Marc, « Synergies entre recherche et formation », in NOGUES H., ROUZEAU M., MOLINA Y. (dir.), *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2011b, pp. 181-186.

ROUZEAU Marc, « Le déploiement de l'évaluation dans le champ des politiques socio-éducatives : Que nous apprennent les comparaisons franco-québécoises ? », in BARON G., MATYJASIK N., (dir.) *L'évaluation des politiques publiques face au déficit d'une société en tension*, Paris, L'Harmattan et SFE, 2012, pp. 209-231.

ROUZEAU Marc, « Processus de coopération internationale et épreuves partenariales. Retours d'expériences et propositions méthodologiques issus de trois projets franco-québécois », in HIRLET P., MEYER J-L., MOLINA Y., MULLER B. (dir.), *Travail social sans frontières : innovation et adaptation*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2013, pp. 19-43

ROUZEAU Marc, TERRIER Eugénie, « Oser la concertation en situation de crise : l'exemple des Etats Généraux de l'action sociale dans le département d'Ille et Vilaine, France », *communication lors du 4^e Congrès international de l'AIFRIS*, « Crises, gouvernances, développement durable : quelles articulations avec l'intervention sociale ? », Genève, Juillet 2010, 10 p., http://aifris.eu/03upload/uplolo/cv539_597.pdf

RULLAC Stéphane, « De la scientificité en travail social. Quelles recherches pour quels savoirs ? », *Pensée plurielle*, N°26, 2011, pp. 111-128.

RULLAC Stéphane (dir.), *La science du travail social. Hypothèses et perspectives*. ESF éditions, 2012, 128 p.

RUSSEIL Sarah, « Transfert de politiques publiques », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, pp. 444-452.

SABATIER Paul A., « The Advocacy Coalition Framework : Révisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol.5, 1998(a), pp. 98-130.

SABATIER Paul A., « The political context of evaluation research », in KESSLER M-C., LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J-C. (dir.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998(b), pp. 129-145.

SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, Vol.50, N°2, 2000, pp. 209-234.

SAINT-DIZIER DE ALMEIDA Valérie, TROGON Alain, « Quelles techniques de conception pour les « systèmes experts » de deuxième génération ? », *Connexions*, N°74, 2003, pp. 121-136.

SAINT-MARTIN Denis, « Variations sur le thème de la cohésion sociale », *Lien social et Politiques, RIAC*, N°41, 1999, pp. 87-93.

SALIOU Virginie, « L'Europe en quête d'experts. Le cas des experts nationaux détachés à la Commission européenne sur la politique maritime », in BERARD Y., CRESPIEN R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, pp. 83-98.

SANCHEZ Jean-Louis, *Décentralisation : de l'action sociale au développement social*, Paris L'Harmattan, 2001, 216 p.

SANCHEZ-MAZAS Margarita, TSCHOPP Françoise (dir.), « La rationalisation des métiers du social », *Revue Les politiques sociales*, N°1 et 2, 2010, 140 p.

SAURUGGER Sabine, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, Vol. 52, N°4, 2002, pp. 375-401.

SAUVAYRE Anne, VANONI Didier, *Evaluation nationale de l'expérimentation des projets sociaux de territoires*, FORS, 2005, 74 p.

SAVARD Nathalie, *La théorie de l'attachement : une approche conceptuelle au service de la protection de l'enfance*, ONED, 2010, 138 p.

SAVINA Maïté et al., *La réussite éducative en Bretagne*, Rapport pour le PUCA, LAS-LARES, 2009, 186p.

SAVITCH Hank V., « Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain », *Métropoles*, N°2, 2007 [En ligne], <http://metropoles.revues.org/652>

SCHNAPPER Dominique, « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », in PAUGAM S. (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1996, pp. 23-31.

SCHNAPPER Dominique, « La cohésion sociale : de quoi parle-t-on ? », in FOUREL C., MALOCHET G. (coord.), *Les politiques de cohésion sociale*, Paris, La Documentation française, 2013, pp. 22-28.

SCHWEYER François Xavier, « La régulation régionale du système hospitalier : pilotage par l'Etat ou territorialisation ? », *Politiques et Management Public*, Vol.16, N°3, 1998, pp. 43-68.

SCIENCES DE LA SOCIETE, *Les idéologies émergentes des politiques territoriales*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, N° 65, 2005, 198 p.

SEGUIN Anne-Marie, DIVAY Gérard, « La lutte territorialisée contre la pauvreté, examen critique du modèle de revitalisation intégrée », *Lien social et politiques*, N°52, 2004, pp. 67-79.

SELLENET Catherine, « L'évaluation en protection de l'enfance : dessiner un chemin entre quantophrénie et toute puissance de l'intuition », *Colloque international de l'AREF*, Strasbourg, 28-31 août 2007, 12 p.

SIBLOT Yasmine, « Adapter les services publics aux habitants des quartiers difficiles. Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 2005, p. 70-87.

SIMEANT Johanna, « Friches, hybrides, et contrebandes : sur la circulation et la puissance militantes des discours savants », in HAMMAN P., MEON J-M., VERRIER B., *Discours savants, discours militants*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 17-53.

SIMONIN Bernard, « La place du local dans la politique de l'emploi », in LOIGNER G. (dir.), *Construire la dynamique du territoire*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 97-107.

SMITH Andy, SORBET Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, 293 p.

SOCIETE FRANÇAISE D'EVALUATION, *L'évaluation à l'épreuve des territoires*, IIIes journées françaises de l'Evaluation, 2001.

SOCIETE FRANÇAISE D'EVALUATION, *Evaluation et gouvernance*, Actes du colloque de juin 2000, 617p.

SOLAUX Georges, « Vingt ans de réformes des services éducatifs dans les pays en développement », *Politiques et Management Public*, Vol. 23, N°1, 2005, pp. 151-158.

SOUCHARD Nadine, *La fabrique du social : Expérimentation et innovation sociale*, Collège coopératif de Bretagne, 2013, 107 p.

SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation de politique. Usages sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1995, 252 p.

SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique sous la direction de François d'Arcy, Université Pierre Mendès France de Grenoble, 1998, 586 p.

- SPENLEHAUER Vincent, « Intelligence et sciences sociales », *Politix*, N°48, 1999, pp. 95-128.
- SPENLEHAUER Vincent, *Des sciences sociales engagées dans l'évaluation des politiques publiques*, Habilitation à diriger des recherches, Université, Paris-Est, 2011, (version remaniée en vue de publication), 255 p.
- SPENLEHAUER Vincent, WARIN Philippe, « L'évaluation des politiques régionales : une expérimentation institutionnelle inachevée », in JOUVE B., SPENLEHAUER V., WARIN P. (dir.), *La Région, laboratoire politique*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 335-353.
- STEBE, Jean-Marc, *La réhabilitation de l'habitat social en France*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 127 p.
- STEBE, Jean-Marc, *Le logement social en France*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 128 p.
- STREICHER Frédérique, « Internationalisation des marchés sociaux par les services de care à domicile en France, Belgique et Luxembourg », in HIRLET P., MEYER J-L., MOLINA Y., MULLER B. (dir.), *Travail social sans frontières : innovation et adaptation*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2013, pp. 63-73.
- SUEUR Jean-Pierre, *Demain la ville*, Rapport pour le Ministre de l'emploi et de la solidarité, (2 tomes), Paris, La Documentation française, 1998, 621 p.
- SUREL Yves, « Les politiques publiques comme paradigmes », in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 125-152.
- SUREL Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, N°87, 1998, pp. 275-296.
- SUREL Yves, « L'approche cognitive de l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 50, N°2, 2000, pp. 235-254.
- SUREL Yves, « Approches cognitives », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2004, pp. 78-86.
- SUREL Yves, « Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales », *Informations Sociales*, N°157, 2010, pp. 36-43.
- THERY Irène, « Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et Société*, N°60, 2005, pp. 311-329.
- THOENIG Jean Claude, « L'analyse des politiques publiques », in GRAWITZ M., LECA J. (dir.), *Traité de science politique*, Tome 4, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 1-60.
- THOENIG Jean Claude, « Savoir savant et sciences sociales », *Politix*, N°28, 1994, pp. 64-75.
- THOENIG Jean Claude, « L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme », *Revue française d'Administration publique*, N°90, 1999, pp. 305-312.
- THOENIG Jean Claude, « Le bricolage des engagements », *Sociologie du travail*, N° 41, 1999, pp. 307-316.
- TISSOT Sylvie, *L'état et les quartiers*, Paris, Seuil, 2007, 304p.
- TOULEMONDE Jacques, FONTAINE Cécile, LAUDREN Emile, VINCKE Philippe, « Améliorer la qualité des évaluations en partenariat : propositions pratiques », in CSE, *L'évaluation en développement*, 1997, La Documentation française, 1998, pp. 205-248.
- TOURIGNY Marc, BOISVERT Isabelle, JACQ Béatrice, « Efficacité d'une intervention de groupe de courte durée auprès d'adolescentes agressées sexuellement », *Intervention*, N°129, 2008, pp. 27-38.

- TOURNADE-PLANCQ Jérôme, VERRIER Benoit, « L'Etat et les agences : limitation ou extension de la puissance publique », *Note de veille du Centre d'Analyse Stratégique*, N°88, janvier 2008, 7 p.
- TOURNAY Virginie, *Vie et mort des agencements sociaux – De l'origine des institutions*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 389 p.
- TOURNAY Virginie, *La sociologie des institutions*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, 127 p.
- TOURRILHES Catherine, « La recherche action dans le travail social. Un processus de problématisation dans un espace de coopération », in NOGUES H., ROUZEAU M., MOLINA Y. (dir.), *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Rennes, Presses de l'EHESS, 2011, pp. 219-238.
- TRAJECTOIRE, *Bilans d'étape du PRE*, Notes à l'ACSE, septembre 2008.
- TREPOS Jean Yves, *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, 127p.
- TROSSA Sylvie (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2009, 245 p.
- TUNSTALL Rebecca, « La stratégie nationale de renouvellement urbain au Royaume-Uni (1998-2010) », in HOUARD N. (coord.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Rapports et documents du Centre d'Analyse Stratégiques, N°52, 2012, pp. 149-162.
- TURCOTTE Daniel, « Recherche et pratique en travail social : un rapprochement continu et essentiel », *Intervention*, N°131, 2009, pp. 54-65.
- TURCOTTE Daniel, DESLAURIERS Jean-Pierre (dir.), *Méthodologie de l'intervention sociale personnelle*, Presses de l'Université Laval, 2011, 190 p.
- TURCOTTE Daniel, LINDSAY Jocelyn, *L'intervention sociale auprès des groupes*, Gaétan Morin Editeur, 2008, 276 p.
- TURCOTTE Daniel, HELIE Sonia, DRAPEAU Sylvie. et al., *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse*, Rapport synthèse. Centre de recherche sur les jeunes et les familles à risque (JEFAR), 2011, 59 p.
- TURGEON Jean, « Le programme d'action communautaire pour les enfants : nouvelles tendances dans l'évaluation des politiques publiques au Canada ? », in KESSLER MC., LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG JC. (dir.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 195-220.
- UNICEF, *Mesurer la pauvreté des enfants*, Centre de recherche Innocenti et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2012, 36p.
- VALLERIE Bernard, *Interventions sociales et empowerment*, Paris, L'Harmattan, 2012, 194p.
- VAN DER MAREN Jean-Marie, *La recherche appliquée pour les professionnels*, Bruxelles, De Boeck, 2014, 304 p.
- VAN ZANTEN Agnès, PAYET Jean-Paul, ROULLEAU-BERGER Laurence, *L'école dans la ville : accords et désaccords autour d'un projet politique*, Paris, L'Harmattan, 1994, 192 p.
- VAN ZANTEN, Agnès (dir.), *L'école : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, Paris, 2000, 420 p.
- VAN ZANTEN, Agnès, *L'école de la périphérie : scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, 424p.
- VANDENBROUCKE Franck, « L'Etat social actif : une ambition européenne », *Exposé Den Uyl*, Amsterdam, 13 décembre 1999, <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>

- VATIN François, *Evaluer et valoriser, une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses du Mirail, 2009, 306 p.
- VEILLETTE Suzanne (dir.), *Pratiques sociales novatrices et mobilisation des connaissances*, Ecobes, 2010, 166 p.
- VERDES Leroux, *Le travail social*, Paris, Minuit, 1978, 273 p.
- VERDIER Eric, « L'usage politique des idées floues », in GIRAUD O., WARIN P. (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 109-136
- VERDIER Nicolas, « L'échelle dans quelques sciences sociales : Petite histoire d'une absence d'interdisciplinarité ». in ORAIN O., PUMAIN D., ROZEMBLAT C., VERDIER N. (dir.), *Échelles et temporalités en géographie*, CNED, 2004, 39p., <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104485>
- VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, 335 p.
- VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 1989, 193p.
- VRANCKEN Didier, « Travailler le social dans une société du travail sur soi », in ABALLEA F., *Institutionnalisation et désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Octares, 2012, pp. 87-95.
- WARIN Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1993, 317 p.
- WARIN Philippe, « Réguler n'est pas diriger. La politique de la ville sans conduite locale », *Pôle Sud*, N°4, 1996, pp. 33-43.
- WARIN Philippe, « L'impasse démocratique de la politique de la ville en France », *Swiss Political Science Review*, 1997, N°3, pp. 103-129.
- WARIN Philippe, *L'évaluation en région. Prisme d'une maturation politique et administrative*, ARASSSH, Agence pour les sciences sociales, 1998, 234 p.
- WARIN Philippe, « Les ressortissants dans les politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 49, N°1, 1999, pp. 103-121.
- WARIN Philippe, « La ville : contractualisation de la politique et participation des habitants » in WARIN P. (dir.), *Quelle modernisation pour les services publics*, Paris, La Découverte, 1997, 355 p.
- WARIN Philippe, « La gestion de proximité à l'épreuve des politiques publiques en France », in JOUVE B., BOOTH P. (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presses universitaires du Québec, 2004, pp. 195-215.
- WARIN Philippe, *L'accès aux droits*, Presses universitaires de Grenoble, 2007, 168 p.
- WARIN Philippe, « Les politiques publiques face à la non-demande sociale », in BORRAZ O., VIRGINIE G. (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 287-312.
- WEBER Max, *Economie et Société*, Paris, Plon, 1971, 651 p.
- WEBER Max, *La ville*, Paris, Ed. Aubier, 1982, 218 p.
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, 185 p.
- WRIGHT Vincent, Cassese Sabino, « La restructuration des Etats en Europe occidentale » in Wright V. et Cassese S. (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 7-18.
- ZIMMERMANN Bénédicte (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Ed; de la Maison des sciences de l'Homme, 2004, 344 p.

ZITTOUN Philippe, « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et Management Public*, Vol. 18, N°2, 2000, pp. 123-147.

ZITTOUN Philippe, « Référentiels et énoncés et politiques publiques : les idées en action », in GIRAUD O., WARIN P (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE, 2008, p. 73-92.

ZITTOUN Philippe, « Entre définition et propagation. Des énonces de solution », *Revue française de science politique*, Vol. 63, N°3-4, 2013, pp. 625-646.

ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, 344 p.

La gestion localisée de la question sociale : Diversité des échelles, circulation des idées, contributions expertes.

Résumé : La gestion de la question sociale s'est traduite, en France, par la constitution d'un « quasi –secteur » qui, à son apogée au milieu des années 1970, articule protection sociale, aide sociale et action sociale. A la suite, et afin de faire face aux « nouveaux problèmes sociaux », se propage un processus assez généralisé de socio-territorialisation empruntant à quatre répertoires d'action assez distincts : *l'aménagement réparateur, l'administration intégrative, la gestion modernisatrice et le développement endogène*. L'expertise d'Etat se double alors d'une expertise davantage généraliste, construite à l'articulation des différentes échelles d'action publique. Depuis 2005, le nouveau répertoire qui se structure, celui de *l'activation cohésive*, s'accompagne d'une expertise plus prescriptive et fonctionne comme un marqueur du nouveau régime d'Etat social actif. Le détour par le Québec permet alors d'entrevoir le sens et les modalités des réordonnements en cours et, tout à la fois, de repérer certaines des composantes spécifiques de notre dynamique nationale.

Mots clefs : *Question sociale, localisation, socio-territorialisation, travail social, secteur, expertise, évaluation, répertoire d'action publique*

The local management of the social issue : scale diversity, the circulation of ideas and expert contributions

Abstract : The management of the social issue in France resulted in the establishment of a « quasi- sector » which, when it came in full force in the mid-1970's, combined the following aspects: welfare, help for the needy & social actions. Later, in order to tackle the « new social problems », a rather general process of social territorialization came into being, grounded in four rather separate fields of action: restorative adjustment, integrative administration, modernizing management and bottom-up development. State expertise is then enriched by a more generalistic sort of expertise, at the crossroads of the different scales of the various public policies. Since 2005, the newly structured repertoire, known as cohesive activation, has been combined with a more prescriptive expertise and appears as one of the tokens of the new socially active State regime. In that light, the Quebec experience enables one to both perceive the meaning and the modes of the re-adjustments at work and to pinpoint some of the basics of our national impetus.

Mots clefs : *Social issue, localisation, social territorialization, social work, quasi-sector, expertise, évaluation, repertoire*

Laboratoire : CRAPE (UMR 6051) Centre de recherches sur l'action politique en Europe, CNRS / Université de Rennes 1 / Institut d'Etudes Politiques de Rennes / EHESP Rennes